

Värdet av en god uppväxt

SOCIALA INVESTERINGAR FÖR FRAMTIDENS VÄLFÄRD





Värdet av en god uppväxt

SOCIALA INVESTERINGAR FÖR FRAMTIDENS VÄLFÄRD



Upplysningar om innehållet:

Ing-Marie Wieselgren, ing-marie.wieselgren@skl.se

Tomas Bokström, tomas.bokstrom@skl.se

Helena Orrevad, helena.orrevad@skl.se

Stefan Ackerby, stefan.ackerby@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012

ISBN: 978-91-7164-810-5

Text: Psyk - psykisk hälsa barn och unga, www.skl.se/psyk

Foto: Thomas Henrikson

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: LTAB, juli 2012

Förord

Det är bättre, både för människor och ekonomi, att förebygga problem tidigt. Alternativet – att göra sena, omfattande och dyra insatser – är inte bra för någon. Ändå är det ofta där vi hamnar. Varför? Förmodligen för att tidiga insatser kräver ett långsiktigt perspektiv och samverkan mellan olika aktörer i samhället, till exempel skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Genom forskning och erfarenhet vet vi i dag ganska mycket om vad som kan göras för barn och unga med problem – svårigheten är att få det gjort.

Effektivt förebyggande arbete handlar för individen om att få rätt insatser i rätt tid. För verksamheterna är fokus snarare kostadseffektivt resursutnyttjande. Då gäller det att hitta rätt åtgärdsprogram samt planera och organisera verksamhet på ett nytt sätt. Dessutom måste vi skapa ekonomiskt utrymme för förebyggande insatser. På senare tid har flera kommuner avsatt medel i sociala investeringsfonder eller på annat sätt öronmärkt resurser.

Syftet med denna rapport är att ge en bakgrund och stimulera till diskussion om hur vi förverkligar förebyggande insatser och hur dessa kan finansieras. Rapporten kan med fördel läsas tillsammans med ytterligare material som tagits fram inom ramen för SKL:s projekt Psynk – psykisk hälsa barn och unga, däribland en *insatsöversikt* för att följa barns utveckling i ett område och en *guide* för hur man steg för steg kan arbeta med tidiga insatser utifrån behovsanalys och lokala förutsättningar. Allt material finns att ladda ner på projektets hemsida, www.skl.se/psynk.

Bidragit till skriften har Ingvar Nilsson (SEE AB), Stefan Ackerby (Sveriges Kommuner och Landsting), Helena Orrevad och Tomas Bokström (Psynk – psykisk hälsa barn och unga).

Stockholm i juli 2012

Ing-Marie Wieselgren

Projektchef för Modellområdesprojektet (2009–2011),

Projektchef för Psynk – psykisk hälsa barn och unga (2012–2014)

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 Kapitel 1. Varför förebyggande insatser?
- 7 Avgörande tidiga år
- 7 Humankapital
- 9 Lite resurser för förebyggande

- 11 Kapitel 2. Utanförskap och kalkyler för barns uppväxt
- 11 Tidiga tecken på utanförskap
- 14 Ett genomsnittligt barn kostar 3 ½ miljon
- 14 "Bättre" eller "sämre" insatser
- 14 Kostnaden för en sämre process
- 14 Kostnaden för en bättre process
- 17 Kalkylens tillförlitlighet på gruppnivå

- 19 Kapitel 3. Vad menas med sociala investeringar?
- 20 Beslutssituationen
- 20 Sociala investeringar i den kommunala redovisningen

- 23 Kapitel 4. Styrning och organisation
- 23 God ekonomisk hushållning
- 24 Budget i balans med kostnadsdrivande effekter
- 26 Stuprör och sugrör
- 28 Samordnad upphandling, avtal om delat ansvar och samfinansiering
- 31 Institutionaliserad kortsiktighet
- 37 Statliga belöningsmodeller

- 43 Kapitel 5. Från tanke till handling



Varför förebyggande insatser?

Avgörande tidiga år

Det framhålls ofta att det satsas för lite på förebyggande insatser. Detta är ett uttryck för en evig diskussion om resursfördelning mellan olika typer av verksamheter, men under senare år har frågan fått förnyad uppmärksamhet.¹ Detta sammanfaller med ökad kunskap om hur avgörande de tidiga åren (med start redan före födsel) är för individens utveckling. Sannolikt har betydelsen av att ”färdigheter föder färdigheter”² tidigare underskattats. Detta innebär förstås inte att det saknas möjligheter att ta igen kunskaper och förmågor, men är ett argument för att mer kraft bör läggas på att säkerställa gynnsamma förutsättningar tidigt i livet. För att inte vara bortkastade måste en hög ambition upprätthållas under hela uppväxten, annars kommer strävan att ge alla barn en god start i livet vara svår att realisera.

Samtidigt genomgår vi en samhällsutveckling där allt högre krav ställs på människors förmågor,

i synnerhet intellektuella och sociala. Den tekniska utvecklingen, inte minst på informationsområdet, medför att högre krav ställs på användarna. Om en del av befolkningen till följd av förhållanden under sin uppväxt fått en alltför hög tröskel för att följa med i utvecklingen kan det ur ett samhälleligt perspektiv medföra stora kostnader, både mänskligt och ekonomiskt.

Humankapital

En lämplig utgångspunkt för att analysera problemet är begreppet humankapital. Ekonomen Gary Becker har definierat humankapital som ”det som är förkroppsligat i en person i termer av kunskap, färdigheter och hälsa”³. En snävare definition har använts av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) som menar att ”humankapi-

Not. 1. Bland annat på grund av skriften *Tänk Långsiktigt! En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa* (2004) utgiven av Socialstyrelsen, Skolverket & Statens Folkhälsoinstitut.

Not. 2. Ett grundantagande i teorin om humankapital, se till exempel *En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan*, Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi 2012:2.

Not. 3. *Mental Capital and Wellbeing: Making the most of ourselves in the 21st century. State-of-Science Review: SR-A3. The Skills Needed for Economic Growth* (2008), The Government Office for Science, London. (egen översättning).



tal är de kunskaper, kompetenser och andra attribut förkroppsligade i individer som är relevanta för den ekonomiska aktiviteten”, en definition som även anammats av brittiska Foresight (jämför svenska Institutet för framtidsstudier). Begreppet human kapital kan även begränsas till att avse formell utbildning och yrkesutbildning.⁴

För att individen på bästa möjliga sätt utifrån sina förutsättningar ska kunna tillgodogöra sig erfarenheter från utbildning och arbetsliv bör han eller hon få möjlighet att utveckla sitt ”mentala kapital”

(mental capital), ett koncept som Foresight i en rapport definierat som:

*... en persons kognitiva och emotionella resurser. Det inkluderar en persons kognitiva förmåga, flexibilitet och effektivitet vid inläring, och 'emotionella intelligens', såsom sociala färdigheter och motståndskraft mot stress. Det betingar därför hur väl en individ har möjlighet att effektivt bidra till samhället samt individens känsla av livskvalitet.*⁵

Not. 4. *Mental Capital and Wellbeing: Making the most of ourselves in the 21st century. State-of-Science Review: SR-A3. The Skills Needed for Economic Growth* (2008), The Government Office for Science, London. (egen översättning).

Not. 5. *Foresight Mental Capital and Wellbeing Project* (2008), Final Project Report, The Government Office for Science, London. (egen översättning)

Not. 6. "Mental wellbeing". This is a dynamic state, in which the individual is able to develop their potential, work productively and creatively, build strong and positive relationships with others, and contribute to their community. It is enhanced when an individual is able to fulfill their personal and social goals and achieve a sense of purpose in society (ibid.).

I det här sammanhanget kan "livskvalitet" tolkas som möjligheterna att leva ett självständigt liv. Foresights kunskapsöversikt visar på ett nära samband mellan mentalt kapital och psykisk hälsa⁶, något man enligt rapportförfattarna borde ta hänsyn till vid utformning av politiken inom flera områden. De menar att ett samhälle både bör utrusta människor med redskap, såsom utbildning, emotionella och sociala färdigheter, och ge ett effektivt stöd till de personer som behöver det.

En utmaning för det brittiska samhället med bäring på det mentala kapitalet under de närmsta 20 åren är enligt rapporten demografiska förändringar som medför en allt äldre befolkning med tyngre vårdbehov. En konsekvens av detta är att arbetsmarknadsdeltagandet måste öka.

Ytterligare utmaningar är ökade krav på arbetskraftens förmåga till kontinuerligt lärande och individers ökade förväntningar på välmående. Givet denna beskrivning finns starka skäl för samhället att rusta sina unga medborgare med starkt mentalt kapital och humankapital. Liknande förhållanden kan förväntas i en svensk kontext och även här finns ett växande intresse för att hitta mer effektiva sätt att tidigt identifiera och stödja de barn som behöver extra insatser.⁷

Lite resurser för förebyggande

Relativt till de flesta andra länder har Sverige länge haft en hög ambitionsnivå för, och standard på, välfärdstjänster. En risk är därför att det i Sverige finns

en övertro på välfärdssamhällets förmåga att möta all problematik med dagens välfärdsutbud.

Christina Dalman och Sven Bremberg gav 1999 ut en rapport i vilken de beskrev resursfördelningen mellan generella, förebyggande och behandlande insatser för barn 0–17 år i Stockholms läns landsting (uppgifter från 1996).⁸ De fann att relationen mellan generella insatser och förebyggande insatser⁹ var 110:1¹⁰. Trots det tycks den politiska enigheten vara stor om att man bör satsa på förebyggande och tidiga insatser (även om det ofta finns en tveksamhet om hur det ska gå till, både vad gäller resurser och valet av insatser).

Ett på senare år känt uttryck för diskussionen om de offentliga systemens förebyggande arbete och tidiga insatser är *Tänk Långsiktigt* (2004), utgiven av Socialstyrelsen, Skolverket och Statens Folkhälsoinstitut¹¹. Denna rapport utgår från samma resonemang:

- › De första åren är avgörande för en individs framtida utveckling
- › Tidiga insatser kan undvika problem längre fram
- › Generella insatser räcker inte alltid
- › Sektoriseringen mellan och inom landsting och kommuner riskerar att skapa "stuprörstänkande"
- › Den ekonomiska styrningen blir ofta alltför kortsiktig.¹² Insatser som ger stora effekter först på lite längre sikt och för andra aktörer än den som genomför och finansierar insatsen blir i ett sådant system svåra att försvara ekonomiskt, inte minst gentemot akuta behov.

Not. 7. Se till exempel *En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan*, Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi 2012:2

Not. 8. Dalman, C. & Bremberg, S. [1999], *Hur satsar vi på barnen? Välfärdsinsatser för barn i Stockholms län mätt i kronor*, Centrum för Barn och Ungdomshälsa 1999:1

Not. 9. "[Generella insatser] görs inom familjen, frivilligorganisationerna, förskolan och skolan". ".../[De är] ej specifikt inriktade på hälsa/ohälsa". ".../""Skyddande och förebyggande insatser kan vara stöd från MVC, BVC och ungdomsmottagningar". ".../[De är] insatser som erbjuds utan att familj eller barn har problem". Ibid. (ss 7, 10).

Not. 10. År 1996 satsades 1,1 miljoner kronor på generella insatser (insatser som riktar sig till alla barn), 10 000 kronor på förebyggande insatser och 73 000 kronor på behandlande insatser. (ibid., ss. 39).

Not. 11. Socialstyrelsen, Skolverket & Statens Folkhälsoinstitut (2004), *Tänk Långsiktigt! En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa*.

Not. 12. Se till exempel Ramsberg, J. & Ekelund, M. (2011), *Stuprörstänkande gör samhällets kostnader för ohälsa onödigt höga*, Ekonomisk Debatt 39:5.



Utanförskap och kalkyler för barns uppväxt

I samhällsdebatten talas ofta om utanförskap, ett inte helt väldefinierat begrepp men som i stort kan innefatta alla personer som av olika skäl står långt ifrån arbetsmarknaden och därmed egen försörjning. Bland de som kan räknas dit finns en grupp som aldrig etablerat sig på arbetsmarknaden. Ofta kan orsakerna till utanförskapet i denna grupp härledas till händelser eller förhållanden under barn- och ungdomsåren. I det följande fokuseras på denna kategori, det vill säga barn och unga som av olika anledningar påbörjar ett utanförskap under ungdomsåren och det tidiga vuxenlivet. Majoriteten av dessa barn och unga har varit föremål för samhällets uppmärksamhet men insatserna har inte förmått hindra en negativ utveckling. Samtidigt tyder mycket på att rätt form av tidiga och synkroniserade insatser i många fall hade kunnat förhindra denna utveckling. Väl utformade tidiga insatser kan, förutom att vara till fördel för individen, vara samhälls-ekonomiskt lönsamma.

Tidiga tecken på utanförskap

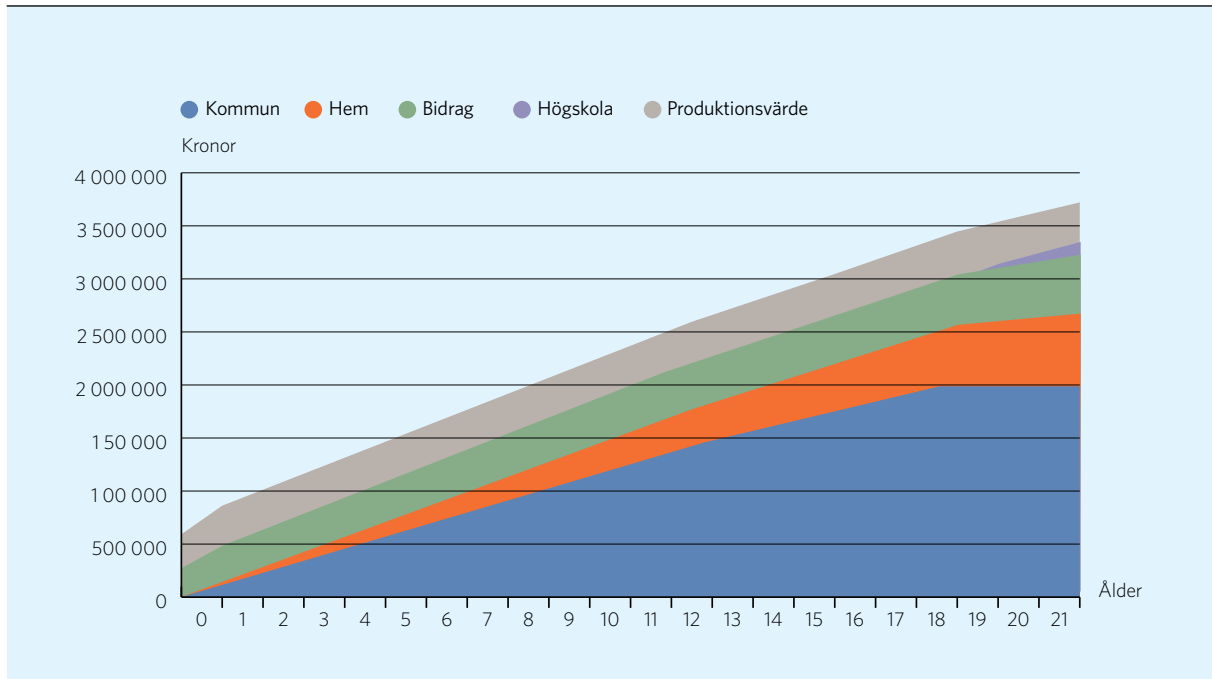
En kunskapsöversikt från Kungliga Vetenskapsakademien¹³ visar att det finns solid evidens för ett starkt ömsesidigt orsakssamband mellan psykisk hälsa och skolprestation. Det förefaller centralt att barn och unga inte upplever tidiga skolmisslyckanden, och att de utvecklar en god läsförmåga i tidiga skolår verkar vara en viktig förebyggande faktor. Samtidigt finns ett starkt samband mellan socioekonomisk bakgrund och slutbetyg från grundskolan.¹⁴

För att få inträde på arbetsmarknaden är genomförd gymnasieutbildning en central faktor. 90 procent av de som gick ut 9:an 2010 började på gymnasieskolans studie- eller yrkesförberedande program samma år. Om Individuella programmet inkluderas var övergångsfrekvensen 99 procent. Från hösten 2011 ersätts Individuella programmet med Introduktionsprogrammet, vilket ska förbereda för gymnasieprogram eller för yrkeslivet.

Not. 13. Kungliga Vetenskapsakademien (2010), *School, Learning and Mental Health. A Systematic Review*.

Not. 14. Socialstyrelsen (2010), Kap. 7 - Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn, i *Social Rapport 2010*.

DIAGRAM 1. Ackumulerad normalkostnad för ett barn bosatt i Umeå kommun, reala kostnader.



"Produktionsvärde" utgör den produktionsvärdesförlust som följer av föräldradledighet, posten "hem" utgör de extra kostnader för hushållet som ett barn uppskattats innebära (lågt räknat baserat på Konsumentverkets och Swedbanks privatekonomiska analyser). Källa: Konsumentverket och Swedbanks Privatekonomiska analyser.

Öppna Jämförelser för gymnasieskolan¹⁵ visar att cirka 24 procent av alla unga misslyckas med att fullgöra sin gymnasieutbildning på tre eller fyra år. Två år efter avslutad gymnasieutbildning är drygt 30 procent av samtliga elever vare sig i arbete eller i studier.¹⁶

För att fördjupa bilden har SKL låtit göra en totalundersökning av en hel årskull födda 1981. Studien visar att 95 procent av alla i årskullen påbörjat gymnasieutbildning, men att 27 procent saknade examen från gymnasieskolan vid 20 års ålder. Vid 24 års ålder varken arbetade eller studerade 13 procent, varav cirka hälften fortfarande saknade examen från gymnasiet.¹⁷

Ungdomsstyrelsen har inom ramen för det europeiska samarbetet i *Themegroup Youth*, försökt att kartlägga situationen för de unga som varken studerar eller arbetar. Man fann att den andel unga i ålderintervallet 20–25 år som varken arbetar eller

studerar var 11,9 procent år 2008 (det vill säga totalt 81 800 personer för dessa sex årskullar). Mellan 2007 och 2008 ökade denna andel.¹⁸

Antalet unga med aktivitetsersättning har sedan 1995 fördubblats och omfattar nu årligen cirka 30 000 personer i åldrarna 19–29 år. Orsakerna till ökningen har inte fastställts men Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) lyfter i en rapport fram ett antal hypoteser, bland annat försämrade skolresultat, sämre psykisk hälsa bland unga samt en svårare arbetsmarknad. Kostnaden i det fall aktivitetsersättningen blir permanent försörjning är förstas potentiellt hög – för de i åldern 19–29 år som 2007 hade aktivitetsersättning har den framtida kostnaden ("ohälsoskulden") beräknats till 69 miljarder kronor.¹⁹

Av Socialstyrelsens statistik framgår att 54 733 personer mellan 20–24 år mottog ekonomiskt bistånd år 2010 (i vilket försörjningsstöd ingår).²⁰ Det

Not. 15. SKL, *Öppna Jämförelser 2011*.

Not. 16. SKL, *Öppna Jämförelser 2011*.

Not. 17. SKL, födda 1981; 95-27-13, 2009.

Not. 18. Temagrupperna unga i arbetslivet, *Unga som varken arbetar eller studerar*, Ungdomsstyrelsen, 2011, sid 15.

Not. 19. *Unga med aktivitetsersättning - den senaste utvecklingen och hypoteser om orsakerna till utvecklingen*, Inspektionen för Socialförsäkringen, Rapport 2011:10.

Not. 20. *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010*, Socialstyrelsen 2011, Artikelnr 2011-8-13, Socialstyrelsens Statistikdatabas, www.socialstyrelsen.se.

innebär dock inte att det var så många som fick försörjningsstöd under hela året; den utbetalda summan för gruppen uppgick till drygt 1,6 miljarder vilket motsvarar 30 000 kronor per biståndsmottagare. För åldersgruppen 25–29 år fanns det 38 953 biståndsmottagare under året. Socialstyrelsen har från och med 2010 begärt in uppgifter om försörjningshinder, det vill säga de huvudsakliga skälen till att någon beviljats ekonomiskt bistånd.²¹ I Tabell 1 redovisas hur biståndstagarna fördelas på olika försörjningshinder. Det framgår att två procent av de som fått ekonomiskt bistånd samtidigt varit beviljade aktivitetsersättning.

TABELL 1. Orsaker (försörjningshinder) till beviljat ekonomiskt bistånd för biståndstagare 20–24 resp. 25–29 år, (%)

| Försörjningshinder | 20–24 år | 25–29 år |
|--|----------|----------|
| Arbetslös | 52 | 41 |
| Flyktning eller anhörig i introduktion | 8 | 13 |
| Sjukskriven | 4 | 5 |
| Aktivitetsersättning | 2 | 2 |
| Arbetshinder, sociala skäl | 8 | 8 |
| Föräldraledig | 5 | 6 |
| Arbetar deltid | 4 | 4 |
| Arbetar heltid | 2 | 2 |
| Språkhinder | 3 | 6 |
| Utan försörjningshinder | 1 | 2 |
| Annat försörjningshinder | 5 | 7 |
| Orsaksangivelse saknas | 6 | 6 |

Källa: Socialstyrelsen. Tabellen är en bearbetning av siffror som presenteras på s. 14 i rapporten Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010, 2011-8-13

Det vanligaste skälet till bistånd är arbetslöshet med låg eller ingen ersättning, cirka 50 procent av fallen. Det visar sig också att sex procent arbetar del- eller heltid. Drygt hälften av biståndstagarna kan således antas stå närmare arbetsmarknaden jämfört med övriga biståndstagare. De som står längst ifrån arbetsmarknaden är sannolikt de med aktivitetsersättning. Gruppen med "arbetshinder, sociala skäl" är enligt Socialstyrelsens anvisningar i behov av förberedande insatser från exempelvis socialtjänsten innan de kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Det är svårt att uttala sig om framtiden

men i en situation med hög arbetslöshet för unga och en relativt krävande arbetsmarknad kan man anta att den grupp som här beskrivs kommer att få svårt att etablera sig också på längre sikt.

TABELL 2. Möjliga indikatorer på andelen unga i risk för långvarigt utanförskap.

- 12 % saknar behörighet till gymnasieskola (Källa: Skolverket)
- 1 % påbörjar inte någon form av gymnasieutbildning samma år som de går ut 9:an (Källa: Skolverket)
- 24 % saknar gymnasieexamen fyra år efter påbörjad gymnasieutbildning (Källa: SKL)
- 12 % av 20 till 25-åringar varken studerar eller arbetar (Källa: Ungdomsstyrelsen)
- 4,7 % av 20 till 29-åringar var sjukskrivna (avslutade sjukfall) 2010 (53 957 st) (Källa: Försäkringskassan)
- Av pågående sjukfall är 37 % relaterade till psykisk sjukdom i gruppen 16 till 29-åringar (3 500 st) (Källa: Försäkringskassan)
- 9 % av 20 till 24-åringar har ekonomiskt bistånd (54 733 st). Motsvarande siffra för 25 till 29-åringar är 7 % (38 953 st) (Källa: Socialstyrelsen)
- 2 % av 19 till 29-åringar har aktivitetsersättning (30 000 st) (Källa: Inspektionen för Socialförsäkringen).

I tidigare studier har Nilsson & Wadeskog undersökt utanförskapets omfattning bland vuxna.²³ Tillvägagångssättet har varit sådant att man undviker dubbelräkning och gjort konservativa antaganden. Sammantaget, när kategorierna summeras, är resultatet att 12,8 procent av varje årskull i vuxenlivet permanent befinner sig utanför arbetsmarknaden (se tabell 3).

TABELL 3. Förekomst av olika typer av utanförskap

| Kategori av utanförskap | Andel av befolkningen | Andel av utanförskap |
|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| Narkotikamissbruk | 0,3 % | 2 % |
| Alkoholism | 1,0 % | 8 % |
| Svår psykisk sjukdom | 0,5 % | 4 % |
| Lätt psykisk sjukdom | 5,0 % | 39 % |
| Långtidssjukskriven | 3,0 % | 23 % |
| Långtidsarbetslös | 3,0 % | 23 % |
| Totalt | 12,8 % | 100 % |

Källa: Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog, www.seeab.se

Not. 21. Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010, Socialstyrelsen 2011, Artikelnr 2011-8-13.

Not. 22. Inklusive gymnasieskolans IV-program

Not. 23. Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog, www.seeab.se

Det är svårt att uppskatta med hur mycket samhället (med rimliga insatser) kan minska dessa 12,8 procent, men det står klart att hela denna grupp inte består av individer med så stora funktionsnedsättningar att egen försörjning är permanent utesluten.

Det står också klart att i en betydande del av fallen så ger samhällets investeringar i barns och ungas utbildning inte den utdelning som avses.

Frågan är om det går att vidta riktade preventiva insatser redan i förskola och skola och reducera andelen som går ut såväl grundskola som gymnasium utan fullständiga betyg och på så vis undvika ett begynnande utanförskap?

En metod att beskriva och sätta siffror på vad sådana insatser kan betyda är att utgå från några enkla men representativa scenarion över en uppväxt.

Ett genomsnittligt barn kostar 3 1/2 miljon

Ett sätt att konkretisera är att beräkna hur kostnaderna för ett barns uppväxt utvecklas över tid och för olika aktörer. I diagram 1 visas den ackumulerade genomsnittssnittkostnaden för ett barns uppväxt beräknat på alla barn i Umeå kommun (resultaten för denna typ av beräkning är relativt likvärdiga i hela Sverige varför Umeå är ett representativt exempel). Här framgår att den totala kostnaden för en genomsnittlig 20-åring under uppväxten är cirka tre och en halv miljoner kronor, varav den största delen, cirka två miljoner, är kommunala kostnader (för främst förskola och skola).

”Bättre” eller ”sämre” insatser

Tanken har varit att beskriva vilket stöd ett barn med olika former av sårbarhet, i detta fall ADHD, depression och socialt skyddsbehov, får i en *bättre* respektive en *sämre* process under barnets uppväxt. Beskrivningarna har tagits fram i samarbete med verksamhetsföreträdare från kommuner och landsting för att säkerställa att de är tillräckligt verklighetstroga. Med bättre process menas ett proaktivt bemötande där insatser och stöd sätts in tidigt och är väl koordinerade mellan olika aktörer samt att de har positiv effekt. Med sämre process menas att problematiken till en början bemöts avvaktande och i ett akut skede hanteras med dåligt koordinerade insatser. De insatser som sätts in i de olika scenarierna är sådana som kan sägas tillhöra det ordinarie insatsutbudet i kommuner och landsting år 2011. I den bättre processen ges ett sådant stöd så att utfallet blir bra för den unge som slutför högstadium och gymnasium med godkända betyg och lyckas

så bra att han eller hon kan vara anställningsbar på den öppna marknaden. Den sämre processen innebär däremot att skolan inte klaras av och att risken för att senare i livet stå utanför arbetsmarknad och studier därmed är stor.

Kostnaden för en sämre process

Diagram 2 visar kostnaderna för hanteringen i en sämre process för de 18 första levnadsåren för en pojke med relativt allvarlig ADHD. Diagrammet visar kostnaderna *utöver* de cirka tre och en halv miljon kronor som ett barn kostar i ”normalfallet”.

Kännetecknen för det som här kallas en sämre process syns redan tidigt. På barnavårdscentralen (BVC) missar barnets mamma en extrainsatt besöksstid, BVC skickar då ut nya tider men vidtar inte mer aktiva åtgärder för att se till att mamman verkligen kommer. På förskolan väljer man att försöka vänta ut problem med utagerande beteende och i de tidiga skolåren är lösningen att tilldela en utbildad assistent.

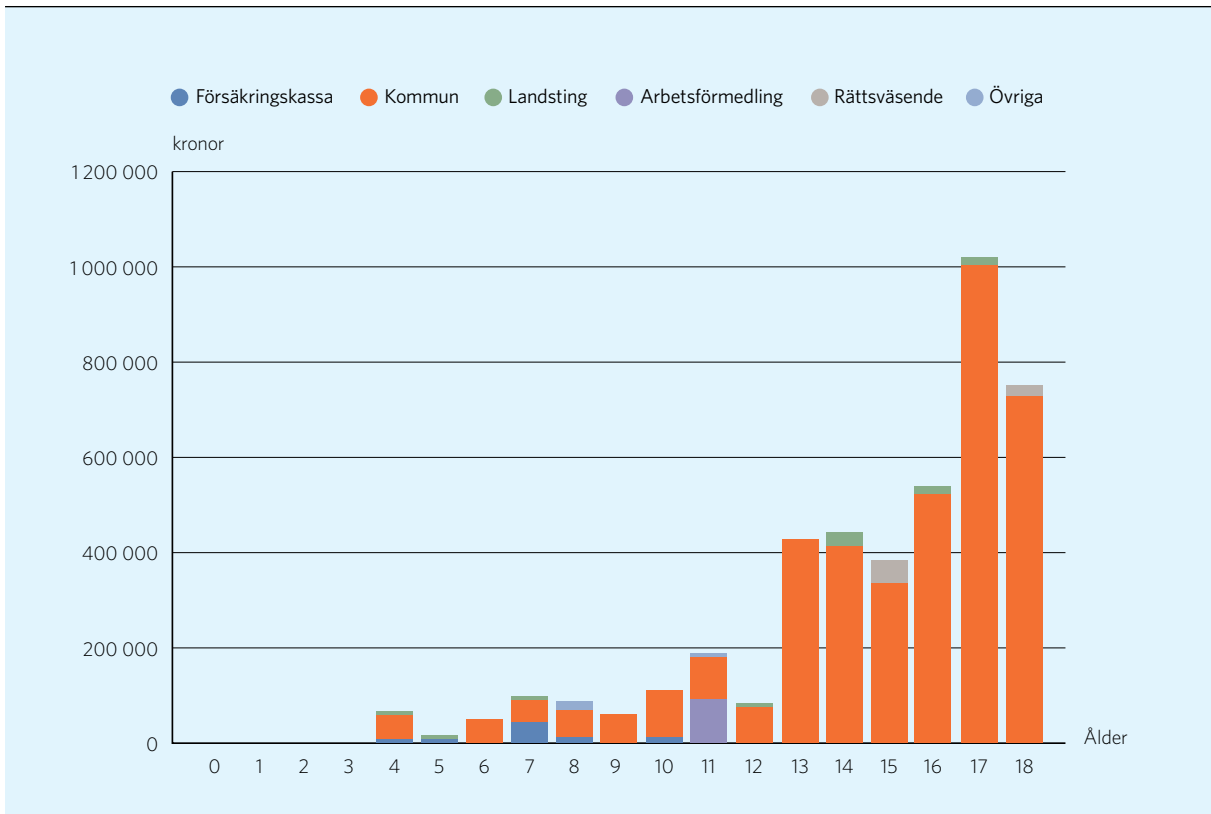
Inledningsvis är kostnaderna obetydliga, men accelererar snabbt under tonårstiden och belastar i slutet av perioden huvudsakligen kommunen (till stor del socialtjänsten) och i viss mån staten (rättsväsendet). Av diagram 2 framgår att det kostnads-mässigt har skett en ganska omfattande satsning på barnet, totalt drygt fyra miljoner kronor. Kommunen är den största kostnadsbäraren, till stor del som en följd av kostnader för placeringar i familjehem och institutionsplaceringar under år 13–18. Trots omfattande satsningar har barnet redan under tonåren börjat etablera sig i brottslighet (rättsväsendet har kostnader mellan åldrarna 15 och 18 i diagrammet) och prognosen för deltagande på arbetsmarknaden ser dyster ut.

Kostnaden för en bättre process

Låt oss nu jämföra det socioekonomiska utfallet på årsbasis mellan den sämre och den bättre processen. Diagram 3 visar att i åldrarna 0–6 år kostar den bättre processen drygt 25 000 kronor per år, varav cirka 80 procent av kostnaden belastar kommunen och 20 procent landstinget. Motsvarande kostnad för den sämre processen uppgår till ungefär två tredjedelar av kostnaden för den bättre processen, alltså 17 000 kronor per år.

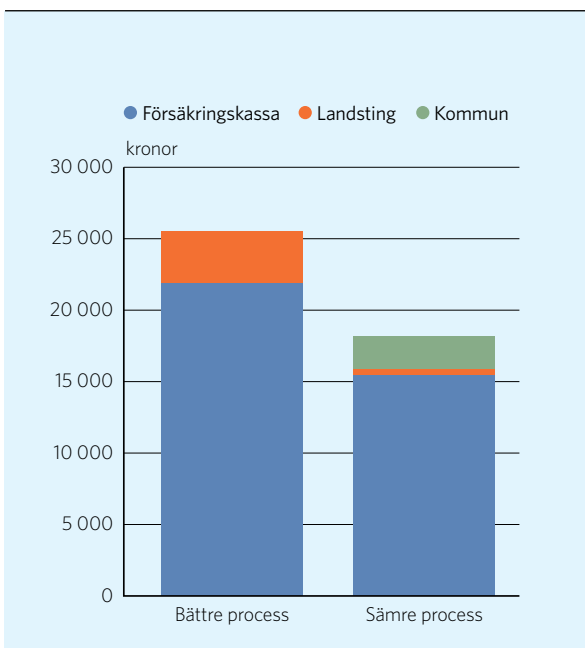
I diagram 4 visas den genomsnittliga årskostnaden för den bättre och sämre processen när barnet är mellan 7 och 18 år, det vill säga under skoltiden. Här är kostnadsnivåerna högre och skillnaderna betydande mellan de olika processerna. I den sämre processen

DIAGRAM 2. Årliga kostnader i ADHD-scenariots sämre process under år 0-18, kr. Kommunens kostnader består av insatser i skolan och särskilt i senare år från socialtjänsten. Landstingets kostnader härrör barnpsykiatriska insatser och somatisk vård. Försäkringskassans utgifter uppstår till följd av sjukskriven personal.



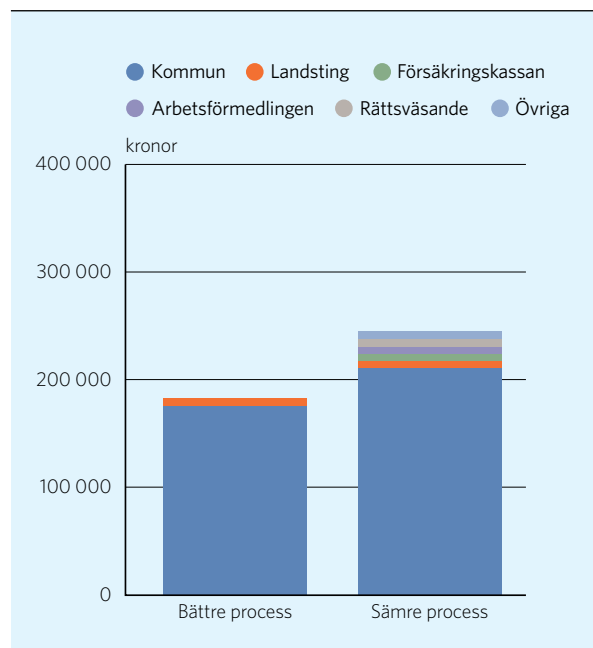
Källa: Modellområdesprojektet, SKL (2009-2011). www.skl.se/psynk

DIAGRAM 3. Kostnader utslaget per år för ADHD-scenariots bättre respektive sämre process, 0-6 år.



Kostnaderna för försäkringskassan i den sämre processen beror på sjukskrivningsperioder hos förskolepersonal till följd av inadekvata åtgärder i förskolan. Källa: Ibid.

DIAGRAM 4. Kostnader utslaget per år för ADHD-scenariots bättre respektive sämre process, 7-18 år.



Källa: Ibid.

kostar insatserna drygt 300 000 kronor på årsbasis. Kostnaderna fördelas också på ett annat sätt; nästan hela summan belastar kommunen. Rättsväsendet är en kostnadsbärare till följd av asocialitet, kriminalitet och missbruk. För åldrarna 7 till 18 år är den bättre processen betydligt billigare än den sämre med en kostnad på strax över 150 000 kronor per år (utöver normalkostnaden).

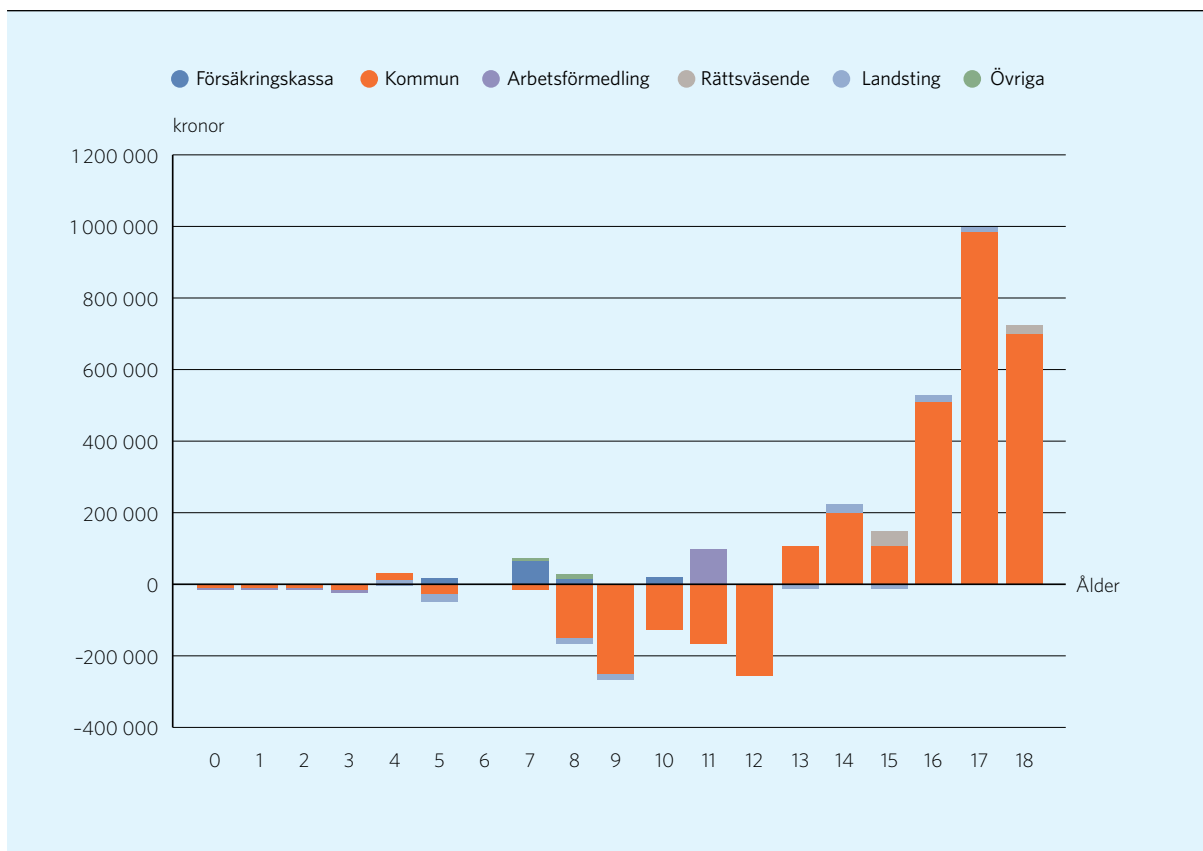
Sammanfattningsvis är den bättre processen en sorts förlustscenario under förskoletiden, med ett årligt underskott i förhållande till den sämre processen på cirka 10 000 kronor. Under skoltiden förvandlas detta till ett årligt överskott på mer än 150 000 kronor. För hela uppväxtperioden uppgår den uteblivna kostnaden ("vinsten") för den bättre processen till i genomsnitt knappt 100 000 kronor per år. Skillnaderna i kostnader mellan de två alternativen illustreras i diagram 5, där de årliga kostnaderna för den bättre processen dragits av i den sämre. Kostnaderna för den bättre processen bärs inom kommunen av förskolan och skolan och inom landstinget främst av barn- och ungdomspsykiatrin. Från 13 års ålder växer vinsterna (i form av besparingar visavi den sämre processen) och är under den senare tonårsperioden

betydande. De stora vinnarna är socialtjänsten inom kommunen, rättsväsende och allmänheten. Dessa aktörer erhåller alltså avkastningen av den sociala investering som i den bättre processen gjorts tidigt i livet.

Kostnaderna under förskoleperioden följer av att man tidigt tar tag i problematiken och agerar i samverkan med landstingets barn- och ungdomspsykiatriska verksamhet. Men ur en förskole- eller BUP-chefs strikta ekonomiska perspektiv är den bättre processen en dålig affär. Om de väljer att satsa måste de, som systemen idag fungerar, ta en tämligen hög social investeringskostnad (i storleksordningen 100 000 kronor) ur sin budget. Landstinget förlorar också inledningsvis på den bättre processen eftersom en hel del kostnader faller på barn- och ungdomspsykiatrin. Om tidsperspektivet vidgas till vuxenlivet riskerar dock en sämre process att medföra betydande kostnader för landstinget till följd av ohälsa i vuxenlivet.

Med en alltför snäv budget för förskola, skola och BUP finns risken att det inte finns ekonomiskt utrymme för den bättre processen trots att den har långsiktigt goda effekter för kommun och landsting.

DIAGRAM 5. Årliga kostnader för ADHD-scenariots sämre process subtraherat med kostnader för bättre process per aktör, 0–18 år, kronor



Källa: Modellområdesprojektet, SKL (2009-2011). www.skl.se/psynk



Kalkylens tillförlitlighet på gruppnivå

Så långt har vi jämfört två tänkbara utvecklingsbanor för en enskild individ. Utgångspunkten är att individen har problem redan i tidiga år, men att dessa hanteras på olika sätt. För att kunna dra slutsatser om vad detta betyder på en generell nivå för hela gruppen med barn som har problem måste ytterligare några frågor ställas:

1. Hur stor är sannolikheten att de välvägda och samordnade insatserna som ingår i den goda processen är framgångsrika?

I kalkylen ovan antas att de lyckas, men i verkligheten kommer många att få en negativ utveckling i alla fall. Det handlar i dessa fall om dubbla kostnader – både för de förebyggande insatserna och för högre kostnader senare under uppväxten. Sannolikheten att nå framgång är avhängig att välja rätt insatser. Den goda processen måste baseras på erfarenheter och forskning om olika insatserns effekt.

2. Hur stor andel av de som har problem under barndomen skulle ändå så småningom fått rättsida på sitt liv och etablerat sig i vuxenlivet?

Det är trots allt inte enbart insatser som vidtas av kommun, landsting och så vidare som har betydelse. Det finns många andra faktorer som gör att utvecklingen får en annan och mer gynnsam utveckling.

I detta fall handlar det om en ”onödig” kostnad för förebyggande insatser.

3. Hur bra kan vi identifiera de grupper av barn som löper stor risk att hamna i problem?

Det finns de som hamnat i missbruk och kriminalitet utan att de varit föremål för insatser eller uppmärksamhet från socialtjänst eller skola redan i unga år. Dessa representerar en ”missad” möjlighet att vrida utvecklingen rätt.

Det är en avvägning mellan att snävt rikta insatserna till de grupper som löper störst risk och att ge insatser som är tillräckligt breda för att inte missa grupper där de kan göra nytta. Ju snävare insatser desto större blir förmodligen effekten men också kostnaden per insats. Men då riskerar fler att hamna utanför. I verkligheten vet vi att det inte handlar om enskilda faktorer utan summan och samspelet av risk och skyddsfaktorer.²⁴

Det är uppenbart att kalkylen blir mer komplex när den lyfts från att avse en enskild individ till att gälla ett större kollektiv. Svaren på frågorna ovan kan bara fås ur erfarenhet och forskning. Därför är det centralt att det inom detta område finns system som gör det möjligt att följa upp och gå tillbaka för att kunna följa individer genom olika samhällsinsatser.

Not. 24. Socialstyrelsen (2006), *Social rapport*.



Vad menas med sociala investeringar?

På senare tid har begreppet sociala investeringar blivit allt vanligare i kommunala sammanhang. Flera kommuner har inrättat vad de kallar sociala investeringsfonder och andra kommuner har liknande arrangemang även om de benämns på samma sätt. Grundtanken är att skapa ekonomiskt utrymme för förebyggande insatser som kan bidra till att reducera framtida kostnader för utanförskap. Kostnader idag skall vägas mot intäkter, eller snarare lägre kostnader, längre fram. Därför kallas det för investering.

I ordboken definieras investering som:

En kapitalinsats som förväntas leda till framtida avkastning. Kapitalinsatsen sker ofta som en utgift i pengar, men kan även vara en insats av andra former av resurser. Avkastningen kan antingen komma i form av ökade intäkter eller i form av minskade kostnader.

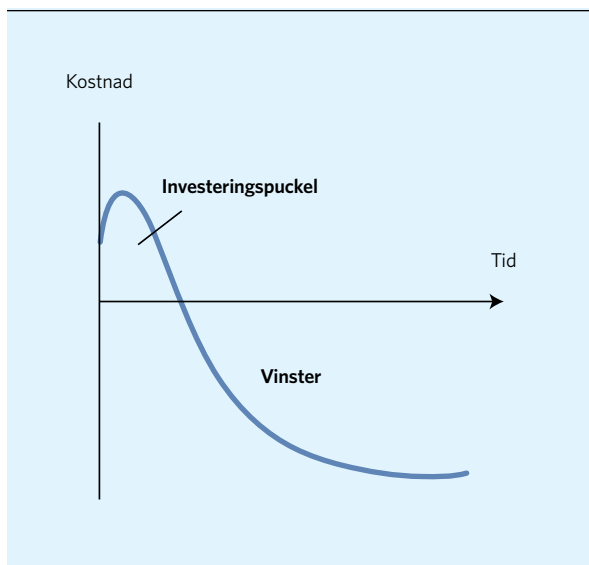
Normalt kommer avkastningen längre fram och över en längre tidsperiod. I investeringsbegreppet finns därtill en riskaspekt; det går inte att vara säker på att avkastningen kommer till stånd. Långsiktighet och osäkerhet är således något man ofta förknippar med investeringar.

I en investeringskalkyl över investeringar sprids kostnaden för att genomföra den ut över samma period som den förväntas ge intäkter även om utgifterna sker under en begränsad tidsperiod (de periodiseras). Alternativt räknas både intäkter och kostnader om till samma tidpunkt (diskontering).

I vid mening kan det mesta som görs i samhället kring barn och unga betraktas som en slags investering, från mödrahälsovård till gymnasieskola. Syftet är att ge individen en bättre framtid och ge avkastning i form av ökad kunskap, bättre möjligheter på arbetsmarknaden och högre livskvalitet och därmed ge förutsättningar för att denna kan ge ett större bidrag till samhällsekonomin. Med social investering menas förebyggande insatser riktade mot barn och unga med syfte att förhindra att det uppkommer större kostnader längre fram.

Det är riktigt att det finns en investeringsaspekt även på ordinarie verksamhet. En bra skola för alla barn har en samhällsekonomisk avkastning. Men i det sammanhang som här är aktuellt leder det emellertid fel med en så vid definition av investering. Det är önskvärt att ge en snävare definition av vad som rimligen kan betecknas som *social investering*.

FIGUR 1. Det uppstår i allt investeringstänkande en initial kostnads-puckel. Kostnaderna kommer innan de framtida vinsterna. Vinsterna är inte säkra.



Kännetecknande för en social investering är:

- › **En temporär satsning på förebyggande insatser som riktas till barn och unga.** Det kan endera vara ett särskilt projekt eller en ambitionshöjning i ordinarie verksamhet.
- › **En satsning som innebär någon form av samverkan mellan olika aktörer.** Det kan vara samverkan mellan kommun och landsting eller mellan kommuner, men även mellan olika förvaltningar inom en kommun.
- › **Insatserna skall vara evidensbaserade eller inbegripa någon form av metodutveckling.**
- › **Insatserna skall gå att följa upp och de ekonomiska konsekvenserna gå att beräkna eller värdera,** både vad gäller insatsens kostnad och värdet på dess effekter. Insatsernas effekter värderas inte enbart ur den investerande aktörens perspektiv utan även i ett samhällsperspektiv.
- › **Insatserna är tydligt definierade och avgränsade även om de är integrerade i den ordinarie verksamheten.** Detta är en förutsättning för att kunna värdera satsningens effekter (och sedermera räkna av dem mot investeringskostnaden). Insatserna riktar sig till en specifik målgrupp eller mot ett specifikt problem och är inte en generell insats som riktar sig till alla barn och unga.

Beslutssituationen

En social investering medför en beslutssituation i vilken *kostnaden* för en åtgärd idag (prevention eller rehabilitering) ställs mot de förväntade *vinst-*

er eller kostnadsminskningar som står att göra idag och i framtiden om åtgärden lyckas (förhindrat eller reducerat utanförskap). *Alternativkostnaden* för en social investering består i kostnader som enligt gällande praxis väntas uppkomma om åtgärden inte vidtas. Ytterligare en ekonomisk konsekvens av utanförskap är det produktionsvärde som inte utnyttjas och som finns i stort sett hos alla individer i målgruppen (även om arbetsförmågan inte alltid uppgår till 100 procent). En följeffekt av den uteblivna produktionen är bortfall av inkomstskatt, sociala avgifter samt moms.

Utöver försörjningskostnaden kan det uppstå en mängd indirekta effekter förknippade med utanförskap, bland annat sjukvård, omvårdnad, insatser från rättsväsendet och rehabiliteringsutredningar. Denna form av kostnader utgör ett sorts isberg till försörjningskostnaden eftersom dessa indirekta kostnader ofta är flera gånger större än den direkta försörjningskostnaden. Vid en längre tids utanförskap finns därtill en ökad risk för att förlora ytterligare funktionsförmåga och utvecklande av problem till följd av permanent ohälsa och negativ livssituation, vilket medför ett större behov av fler välfärdsinsatser ("marginaliseringsacceleration" enligt Nilsson och Wadeskog).

Sammantaget utgör denna samlade kostnads-massa det relevanta måttet på utanförskapets samhällskostnader och är därmed alternativkostnaden för en social investering.

Sociala investeringar i den kommunala redovisningen

I ekonomisk redovisning görs åtskillnad mellan löpande verksamhet och investeringar. Löpande verksamhet kostnadsförs och påverkar resultatet när de äger rum, medan investeringar förs upp som en tillgång i balansräkningen (aktiveras). Tillgången skrivs sedan av under den period den används i verksamheten. Avskrivningen är en kostnad som belastar resultatet.

Genom att investeringar skrivs under en längre period och inte belastar resultatet samma år behöver de inte prövas mot utgifter för andra ändamål samma år. Om satsningar på barn och unga kunde betraktas som investeringar skulle undvikas att dessa utgifter i en budgetprövning ställs mot utgifterna för till exempel äldreomsorg eller skola. Eftersom resultatet inte påverkas begränsas inte heller investeringsutgifter av det kommunala balanskravet det år de genomförs. Det är avskrivningarna som är resultatpåverkande vilket innebär att resultat-

utrymme tas i anspråk under en längre tidsperiod.

Det ligger därför en lockelse i att få olika aktiviteter bokförda som en investering. Men samtidigt, och just därför, ställs specifika krav för att en transaktion skall kunna bokföras som investering.

För att kunna klassificeras som en investering skall den resultera i en tillgång som kan tillmätas ett värde. Detta värde ligger sedan till grund för avskrivningarna som är en fördelning av kostnaderna över tid. Tanken är att investeringen inte gör kommunen "fattigare". Den innebär minskade likvida tillgångar eller ökade skulder men det motsvaras av att det samtidigt byggs upp en tillgång med samma värde. Även detta krav skulle kunna anses vara uppfyllt för "sociala investeringar". Insatserna kan ju teoretiskt tillmätas ett värde som motsvarar framtida beräknade kostnadsminskningarna för kommunen. Detta värde kan skrivas av i takt med att kostnadsminskningarna realiserar.

Men i det regelverk som styr kommunal redovisning ställs ytterligare krav för att en utgift skall kunna klassificeras som en investering, nämligen att den resulterar i en tillgång för kommunen eller landstinget avsedd för "stadigvarande bruk eller innehav" och som kan avyttras och ge intäkter för kommunen. I princip innebär det att kommunen ska kunna sälja tillgången till en hugad spekulant.

Detta är uppenbart för materiella tillgångar som fastigheter och maskiner, som åtminstone hypotetiskt kan säljas, även om marknadsvärdet ibland kan vara närmast obefintligt. Men de regler som ligger närmast till hands är de som gäller immateriella tillgångar. Lagen om kommunal redovisning anger att "utgifter för forsknings- och utvecklingsarbete och liknande arbeten som är av väsentligt värde för verk-

samheten under kommande år får tas upp som immateriell anläggningstillgång". Redovisningsrådets rekommendation (nr 12) anger ytterligare krav:

- ✦ Tillgången skall vara en resurs över vilken kommunen har kontroll vilket innebär "förmåga att säkerställa framtida ekonomiska fördelar kommer kommunen till del"
- ✦ Kommunen skall kunna säkerställa att "andras förmåga att få del av dessa fördelar kan begränsas"
- ✦ Den skall gå att avskilja – den skall vara möjlig att överlåta, hyra ut el liknande
- ✦ Den skall vara helt avskriven inom fem år.

Immateriella tillgångar exemplifieras med programvarulicenser, upphovsrätter eller liknande. Det skall finnas en marknad för det tillgången används till.

Ett sådant förhållande finns normalt inte i de insatser som ryms inom begreppet sociala investeringar. Företrädesvis torde kostnader i sådana projekt vara direkt kopplade till löner till anställda, bidrag till eller köp av verksamhet av andra organisationer, lokal- och materialkostnader och dylikt. Detta är kostnader som är kopplade till vad som kan betraktas som ordinär verksamhet, på så sätt skiljer sig inte "sociala investeringar" från annan kommunalt finansierad driftverksamhet. Årliga insatser av denna art hamnar därför i en kommunal driftbudget/driftredovisning (inte i en investeringsbudget) och landar i kommunens budgeterade och redovisade resultaträkning.

Slutsatsen är att det inte är fel att benämna sociala satsningar som investering, men att de inte kan betraktas som investering i bokföringsmässig mening.



Välj yrke med omsor

EVEREST

LittleLife

Styrning och organisation

Förutsättningar för effektivt förebyggande och rehabiliterande arbete på klientnivå är, förutom verk samma metoder, grundläggande förutsättningar såsom ledning och styrning, organisationsstruktur, tillgängliga resurser och goda incitament. Exempel ges i detta kapitel på orter där man börjat arbeta med dessa frågor.

God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting förvalta sina tillgångar utifrån kravet på en "god ekonomisk hushållning" (8 kap 1§). "God hushållning" innebär att kommunens ekonomiska ställning inte får minska. Ofta preciseras god ekonomisk hushållning som ett krav på överskott mellan intäkter och kostnader. Men det ingår också i begreppet att resurserna skall användas på ett sätt som i så hög grad som möjligt bidrar till att nå verksamhetens mål, det vill säga så effektivt som möjligt.

Detta innebär att:

- › göra rätt sak,
- › av rätt kvalitet,
- › till lägsta möjliga kostnad.

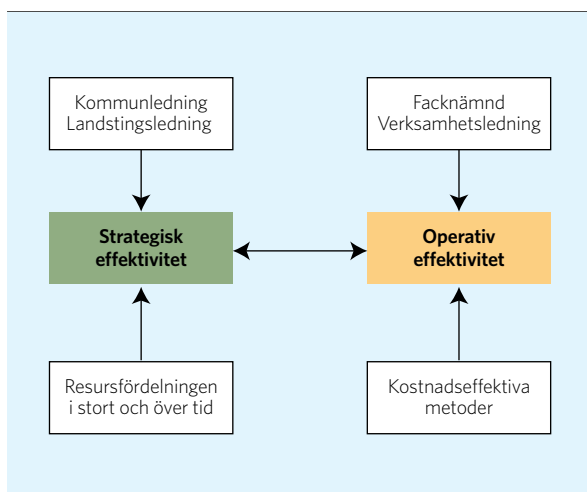
Inom ekonomisk teori talar man olika aspekter av begreppet effektivitet. "Strategisk effektivitet" eller "systemeffektivitet" handlar om hur resurser fördelas på ett övergripande plan, mellan olika verksamhetsområden och över tid. I landstings-/kommunala sammanhang innebär det fördelningen av resurser mellan till exempel förskola, skola, barnpsykiatri och socialtjänst. Det handlar också om fördelningen av resurser mellan förebyggande och akuta insatser. Uppdraget att maximera den strategiska effektiviteten ägs vanligen av de högsta ledningarna i kommun, landsting och stat. "Operativ effektivitet" eller "metodeffektivitet"²⁵ handlar om att använda sig av tilldelade resurser på bästa vis. I landstings-/kommunala sammanhang kan operativ

Not. 25. Inom ekonomisk litteratur benämnt *Leibenstein's X-efficiency*.

effektivitet förstås som den vårdinsats eller behandlingsmodell som ger mest eller bäst effekt till lägsta kostnad, givet de resurser man förfogar över och den struktur man befinner sig i. Denna typ av effektivitet är lätt att koppla till begreppet evidens- eller kunskapsbaserad metodik. Uppdraget att maximera den operativa effektiviteten ägs vanligen av den professionella verksamhetsledningen. Det finns även en tredje form av effektivitet – ”processeffektivitet”, som handlar om hur bra organisationen är på att använda resurserna. Man kan göra rätt saker och fördela resurserna optimalt men ändå inte få ut så mycket därför att organisationen inte fungerar bra (dåligt ledarskap, fel drivkrafter et cetera).

Ett ömsesidigt beroende finns mellan strategisk och operativ effektivitet: utrymmet att ge effektiva insatser på operativ nivå styrs i viss mån av den övergripande resursfördelningen på strategisk nivå; omvänt minskar betydelsen av strategisk effektivitet om de insatser som ges på operativ nivå inte är verkningsfulla.

FIGUR 2. Strategisk respektive operativ effektivitet.



Källa: Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog, SEE AB, www.seeab.se

Budget i balans med kostnadsdrivande effekter

Rektorn på en skola har en årlig ersättning på drygt 50 000 kronor/läsår i form av en skolpeng för varje elev. En tonårsflickan ställer till sådana problem att man under två månader måste sätta in en assistent på heltid för att skapa ordning i flickans klass. Assistenten kostar cirka 50 000 kronor (18.000·1,4·2=50 400). Ur rektorns perspektiv är alltså hela skolpengen uppäten av en enda insats. Om tonårsflickan inte får en assistent utan i ett senare skede blir placerad på HVB-hem under fyra månader kommer kostnaden uppgå till mer än 300 000 kronor för socialtjänsten (120·2 700 = 324 000). Ersättningssystemen utformning kan alltså leda till att en rektor i strävan att hålla sin

budget gör en besparing på 50 000 kronor som kan leda till en kostnadsökning för socialtjänsten i samma kommun på mer än 300 000 kronor.

God ekonomisk hushållning kräver normalt att budgeten är i balans varje enskilt år eller i vart fall över några år. I lägen när det blir nödvändigt med besparingar prioriteras ofta den lagstadgade verksamheten medan verksamhet med mindre lagskydd får ge vika. Till det senare hör långsiktiga förebyggande åtgärder (under 90-talskrisen skar man till exempel hårt i olika insatser kring elevhälsan). På kort sikt kan nedskärningar ge en budget i balans, men med risk för att barn med särskilda behov inte får det stöd de behöver. I ett senare skede kan behoven bli så akuta att det är aktuellt med lagstadgade åtgärder, som tenderar att vara dyra (till exempel placeringar).

Inledande nedskärningar med syfte att skapa en budget i balans kan därmed leda till kostnadsdrivande effekter som förstärker den ursprungliga obalansen, varmed ett nytt budgetunderskott uppstår. Att invänta behovet av akuta åtgärder innebär dessutom ofta stora och långvariga konsekvenser för de drabbade individernas självkänsla, skolresultat och i förlängningen deras förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa problem drabbar till viss del andra aktörer än de som en gång skar ner i det förebyggande arbetet. Ungas utanförskap och svårighet att ta sig in på arbetsmarknaden skapar exempelvis stora kostnader för socialförsäkrings-systemet, rättsväsendet och sjukvården.

Ändå har alla aktörer gjort sitt bästa. Alla spar. Alla håller budget. Alla är försiktiga med skattebetalarnas pengar. Ändå leder en ond spiral till att en till synes liten och kortsiktig åtgärd längre fram skapar stora och självförstärkande negativa effekter och att god ekonomisk hushållning inte upprätthålls.

Örebro och Lysekil vill synliggöra investeringar i mjuka värden

För att undvika att hamna i en negativ spiral enligt ovanstående är det centralt att synliggöra effekterna av framgångsrik prevention och rehabiliterande insatser. Likaledes krävs för att något ska upplevas som ”viktigt” att detta något integreras i de styr- och uppföljningssystem som används. I Örebro kommun har man försökt tackla frågan i ett första steg i texten till budgetbeslutet:

Kommunen avser att pröva nya vägar för att öka deltagandet kring kommunens ekonomi och hur de ekonomiska strategierna ska breddas. Former för en medborgardialog kring investeringsbudgeten undersöks. Diskussioner om hur även ”investeringar” i

mjuka värden ska kunna åskådliggöras i budget och årsredovisning inleds i syfte att tydliggöra förutsättningarna för det förebyggande arbetet.²⁶

Formuleringarna uttrycker en önskan om att på sikt behandla investeringar inom de mjuka områdena med samma långsiktighet som konventionella fysiska investeringar. Tänkbart är att arbeta med frågan i ett antal steg innan den integreras i det traditionella budgetarbetet.

I Lysekils barn- och ungdomspolitiska program för att skapa ett socioekonomiskt styr- och uppföljningssystem uppger att:

En metod tas fram för att möjliggöra och synliggöra ett socioekonomiskt perspektiv i budgetprocessen som omfattar hur vi internt äskar medel, lägger budgeten och redovisar utfallet.

Social skugginvesteringsbudget för Lugna gatan-vårdar

En social skugginvesteringsbudget som redovisas parallellt med, eller som komplement till, kommunens övriga investeringsbudgetar kan visa de långsiktiga effekterna av olika preventiva eller rehabiliterande projekt. I Stockholm gjordes 2008 en social investeringskalkyl för Lugna Gatan-vårdar (30 st).²⁷ Kalkylen visade att den prognostiserade diskon-

Not. 26. Örebro kommun, budget 2008.

Not. 27. Ingvar Nilsson & Anders Wadeskog (2008). "Ingenting hände... Socioekonomiskt bokslut för Lugna Gatan", SEE AB, www.seeab.se (2012-03-09)



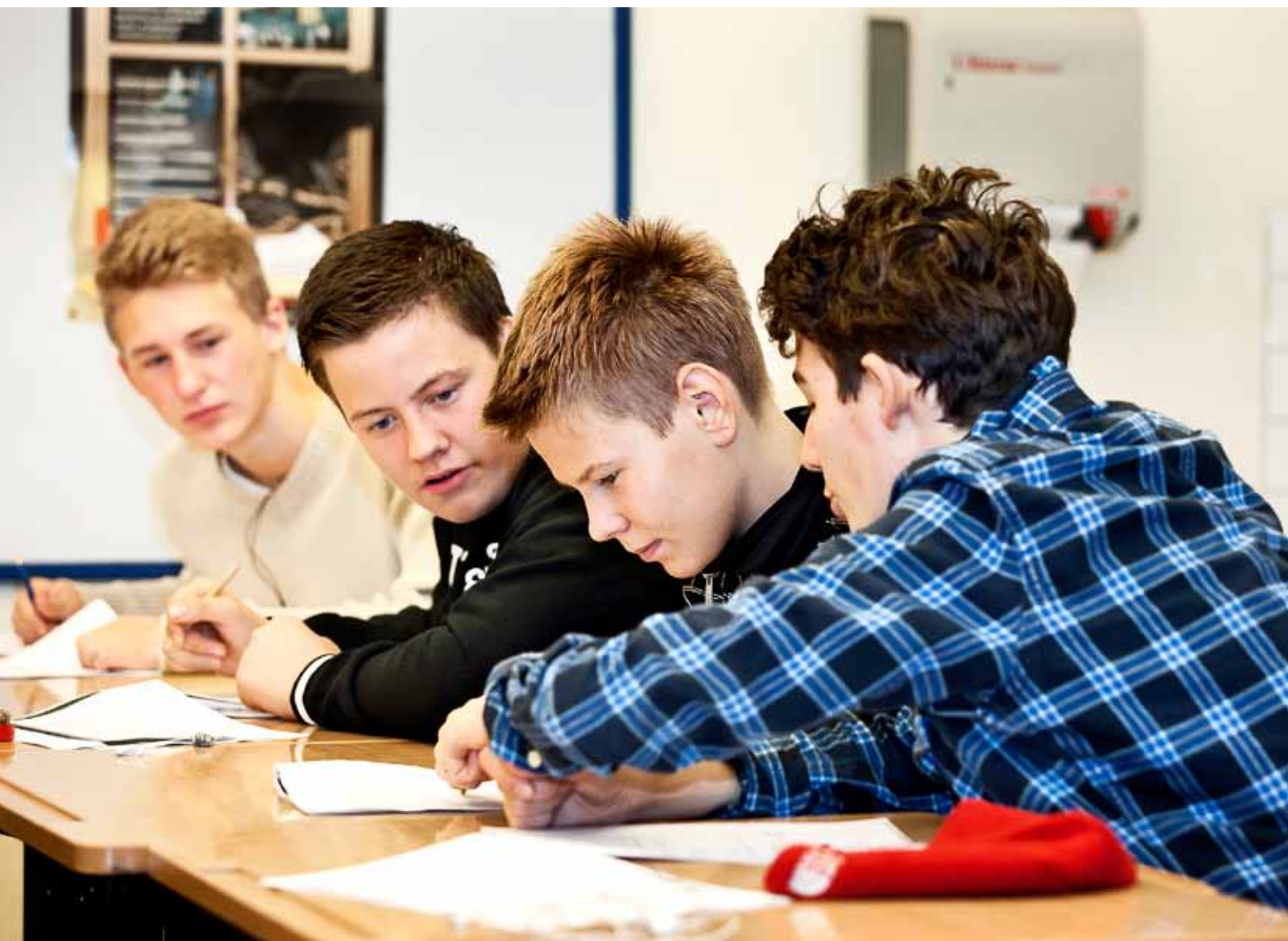
terade avkastningen för samhället efter 45 år var 282 miljoner kronor, varav 43 miljoner för kommunen. Detta scenario utgick ifrån att personer som rekryterades som vårdar utan denna insats skulle haft hög sannolikhet att långvarigt hamna utanför arbetsmarknaden och samhället. Givet antagandet kunde den långsiktiga avkastningen ställas mot den investering som krävdes för att initiera och driva verksamheten, och en skattning görs kring hur framgångsrik man behövde vara för att räkna hem investeringen.

En framgångsrik rehabiliteringsinsats har också finansiella effekter. Lugna Gatan-vårdar gav effekter på tre offentliga finansiella system: skatt på arbete (främst till kommun och landsting för denna målgrupp), bidrag till socialförsäkringssystemet (pensioner och sjukförsäkring) samt momsbidrag (till följd av högre konsumtion). Det framkom att varje vård som bryter sitt utanförskap bidrar till de offentliga välfärdssystemen med i genomsnitt 3,2 miljoner kronor under sitt resterande yrkesverksamma liv.

Stuprör och sugrör

Den svenska offentliga sektorn, från departements- till kommunnivå, är uppbyggd i tydligt avgränsade strukturer med skilda ansvarsområden, kompetenser, uppdrag, mandat och resurser. För ansvariga chefer är den egna budgeten och uppdraget att hålla denna i balans ofta en tydlig aspekt av detta förhållande. Denna organisationsform fungerar väl och ger kostnadseffektiva resultat när de problem man ska arbeta med är tydligt, avgränsat, faller inom det egna kompetensområdet och tillhör det egna uppdraget. Förutsättningarna för att utveckla spetskompetens och expertis inom respektive ansvarsområde är stort (även om långsiktighet inte följer med nödvändighet).

För målgrupper med sammansatt problematik (med exempelvis neuropsykiatriska, sociala, psykologiska och ekonomiska aspekter) kan ovan beskrivna organisation däremot vara mindre fördelaktig. En sammansatt problematik kan många gånger inledningsvis vara diffus, byggas upp gradvis och



därför vara svår att upptäcka. För att möta den här typen av problem måste i allmänhet ett flertal aktörer från flera olika myndigheter engageras. Det hela förutsätter gränsöverskridande och samverkande insatser som är komplicerade att upprätta utifrån rådande uppdragsbeskrivningar, finansiella förutsättningar och olika verksamhetskulturer.

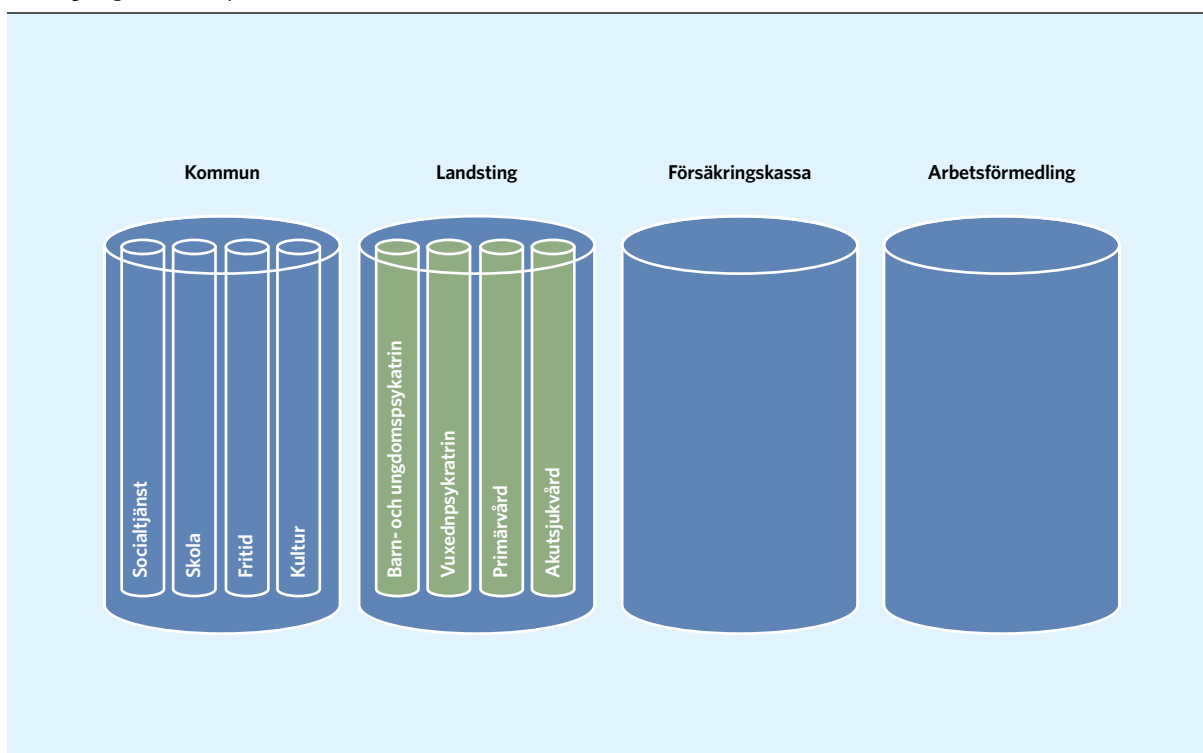
De negativa konsekvenser som följer av den skarpa gränsdragningen mellan huvudmän och mellan verksamheter benämns ibland som ”stuprörstänkande”. I offentlig sektor utgörs stuprören av myndigheter såsom kommun, landsting, försäkringskassa och arbetsförmedling. Inne i dessa stuprör finns det ”sugrör”, verksamheter inom verksamheterna som många gånger har lika vattentäta skott mellan sig som myndigheterna. Exempel på sugrör inom stupröret Kommun är Skola, Socialtjänst och Kultur och fritid.

När situationen kring personer med en sammansatt eller komplex problematik ska hanteras medför stup- och sugrören ofta att det uppstår en sorts gränskonflikt eller perspektivkamp.²⁸ Det kan också uppstå en kamp om resurserna, eller snarare betal-

ningsansvaret, för insatserna. Kostnaderna för tidiga insatser faller ofta på förskola, skola samt barn- och ungdomspsykiatri emedan vinsterna i högre utsträckning kommer kommunens socialtjänst, landstingets vuxenpsykiatri samt rättsväsendet, allmänheten och försäkringskassan till del.²⁹ När de som tar kostnaden för insatsen inte får utdelning och de som får vinsterna inte satsar, saknas ekonomiska incitament för preventivt agerande. Om någon aktör har prevention som uppdrag kan denna antas utföra sitt uppdrag utan ekonomiska incitament. Frågan är dock hur effektivt en sådan aktör kan fungera i ett system som i övrigt inte tar hänsyn till långsiktiga effekter.

Organisationsstrukturen bör medge ett agerande utifrån helhetssyn och samverkan. Det kan innebära till exempel sammanslagna förvaltningar i en kommun, samordningsförbund eller kommunalförbund av olika slag. Exempel på lösningar som syftar till att skapa helhetssyn i den kommunala organisationen finns i bland annat Hälso- och sjukvård, Uppsala, Umeå och Leksands kommuner. I Tiohundraförvaltningen i Norrtälje ingår både landsting och kommun.

FIGUR 3. Sugrör inom stuprör.



Källa: Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog, SEE AB, www.seeab.se

Not. 28. Inom rehabiliteringsområdet beskrevs denna typ av effekter under rubriken "motverkande parter" i den statliga utredningen Egon Jönsson, SOU 1996:85

Not. 29. Se Nilsson, 2010, *Helhetssyn och långsiktighet – en socioekonomisk analys av de folkhälsopolitiska målen*, OFUS & Folkhälsoinstitutet

Brukarfokus en fråga för kommunstyrelsen i Härryda

Härryda är exempel på en kommun som har en organisationslösning med mer brukarfokus och mindre professions- och organisationsfokus. På den politiska nivån har man tagit bort den traditionella nämndstrukturen och lagt dessa frågor som utskott direkt under kommunstyrelsen. Fördelen är då att samma politiska ledning som ska ta ställning till värdet av en investerad krona inom barnomsorg eller skola för att stödja barn med ADHD eller dyslexi också ska ta ställning till kostnaderna för att reparera bristfälliga tidiga insatser som skapar stora kostnader för socialtjänsten när dessa barn kommer upp i tonåren.

Men den politiska organisationen är bara en del av det hela, även förvaltningsorganisationen måste ha en struktur baserad på tanken om helhetssyn. I Härryda har man lagt hela förvaltningsorganisationen direkt under kommundirektören som därmed får ett ledningsansvar motsvarande den indelning den politiska organisationen har. Alla organisationslösningar innebär både för- och nackdelar. Naturligtvis leder detta sätt att organisera till risk för centralstyrning och oönskad maktkoncentration liksom risken att olika former av specialistkompetens förloras. Men i Härryda har man bedömt att fördelarna med att skapa förutsättningar för helhetssyn i både tanke och handling överväger.

Territoriell organisation i Upplands-Väsby

En kommun som på sätt och vis gått ännu längre är Upplands-Väsby, där man på organisationsnivån under kommunledningen lämnat den funktionella organisationsprincipen (socialtjänst, skola, kultur och så vidare) och gått över till en territoriell organisation baserad på de olika kommundelarnas behov och utseende. Likartade exempel finns i andra kommuner som Umeå och Leksand.

Integrerade huvudmän i Tiohundraförvaltningen

Man kan också hitta lösningar där man samordnar insatser kring barn och unga med andra aktörer, kanske främst landstinget. Detta har man i gjort i delar av Stockholms Läns Landsting i det som kallas Tiohundraförvaltningen och som omfattar samma geografiska område som Norrtälje kommun.

Detta har naturligtvis inte varit friktionsfritt. Bland annat har det funnits en del problem kring finansieringen, men betydande framgångar har uppnåtts inom ett antal konkreta områden där man har integrerat de två huvudmännens verksamheter till exempel inom habilitering samt inom skol- och barnhälsovård.

Intressant är också att vårdplanering och avtalsstruktur inte längre följer de professionella indelningsgrunderna utan följer strukturen barn och unga, mitt i livet och äldre, ett konkret uttryck för en klientfokusering i organiserandet.

Exemplet Tiohundraförvaltningen visar att det trots svårigheterna går att bygga organisationer och verksamheter som har sin utgångspunkt i helhetssyn kring klienten för att därmed bryta stuprörslagiken.

Samordnad upphandling, avtal om delat ansvar och samfinansiering

Det finns även mindre genomgripande lösningar för hur helhetssyn och förbättrad samverkan kan byggas in i verksamheten. Exempel på sådana lösningar är samordnad upphandling, avtal om delat betalningsansvar för utanförskapets kostnader och samfinansiering av förebyggande verksamheter.

Samordnad upphandling

Offentliga tjänster upphandlas med utgångspunkt i lagen om offentlig upphandling. Denna lag reglerar ganska tydligt hur en upphandling ska gå till samt hur man ska värdera ett anbud.

1 § En upphandlande myndighet skall anta anbudet:

- › det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
- › det anbud som innehåller det lägsta priset.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, skall myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

Denna paragraf har resulterat i att många upphandlande myndigheter känt sig tvingade att upphandla den leverantör som erbjuder det lägsta priset. Men paragrafen ger i själva verket möjlighet att upphandla de tjänster eller produkter som ger de mest gynnsamma effekterna både kvalitativt och långsiktigt. I begreppet ekonomiskt mest fördelaktigt inryms begrepp som kostnadseffektivitet och kvalitet. Begränsningen ligger snarare i upphandlaren kompetens och förmåga att definiera den produkt man vill köpa. Om produkten definieras som antal vistelser på HVB-hem eller genomförda terapitimer har man med automatik hamnat i kortsiktighets- och stuprörsfällan. Men om produk-



ten definieras i termer av resultat, samverkan och långsiktiga effekter skapas utrymme för att värdera anbuden utifrån långsiktighet och helhetssyn. Det senare innebär besvärligare upphandlingsprocesser både gällande förfrågningsunderlag och värdering av anbud. Men att det är svårt betyder inte att det är omöjligt – bara att det tar längre tid.

Man kan också tänka sig att flera upphandlande aktörer (till exempel BUP, socialtjänst och skola) går som en gemensam beställare för att på marknaden efterfråga en samverkansprodukt som gynnar alla parter. I Storbritannien har en lösning utvecklats för samordnad upphandling mellan förvaltningar och mellan kommuner och hälso- och sjukvård, till exempel genom att man definierar en målgrupps totala behov och sedan upphandlar aktörer som i sig samordnar de insatser och kompetenser som behövs för arbetet kring målgruppen.³⁰

Avtal om delat betalningsansvar

Med bibehållen traditionell förvaltningsstruktur kan till exempel utbildnings- och socialförvaltningen sluta avtal om att dela kostnaderna för placeringar i fall där skolan har undvikit att ta sitt ansvar för förebyggande insatser. För att ett sådant avtal ska komma till stånd krävs både vilja till gemensamt ansvar (eller starka signaler från kommunledningen) och enighet om kriterier för vad som är lämpligt förebyggande arbete från skolans sida. Liknande konstruktioner finns i lagstiftningen i vilken kommunerna görs betalningsansvariga för medicinskt färdigbehandlade patienter (ett resultat av ädel- och psykiatrireformerna).³¹

Samfinansiering med omfördelningsnycklar

I Mellanstads kommun hade under flera år bedrivits ett framgångsrikt samverkansprojekt mellan kom-

Not. 30. Lenton, S. (2006), *Understanding Pathways and Networks RCPCH*

Not. 31. Här handlar det om att minska kommunernas incitament för att låta äldre respektive psykiskt sjuka att ligga kvar på (landstingsfinansierade) sjukhus onödigt länge, utan snarare få vård och stöd i kommunala boenden.



mun, landsting, försäkringskassa och arbetsförmedling riktat till unga personer som till följd av diffus smärtproblematik stod utanför arbetsmarknaden. Ändrade ekonomiska förutsättningar i landstinget medförde vid en tidpunkt att ansvarig beslutfattare inte längre ansåg att man kunde bedriva verksamheten och lät ta fram ett beslutsunderlag till den politiska styrelsen som föreslog att verksamheten avvecklades.

En socioekonomisk kalkyl gjordes därpå av verksamheten som visade på mycket god lönsamhet; ”den årliga övervältringskostnaden för ett sådant nedläggningsbeslut uppgår för kommunens del till lågt räknat cirka 4,8 miljoner kronor och för försäkringskassans del till cirka 29 miljoner kronor”. Man fann också att verksamheten skapade vinster inom landstinget (men i en annan del av landstinget än där rehabiliteringsprojektet finansierades).

Ytterligare en skrivelse formulerades till den berörda politiska styrelsen som visade på vinsternas storlek och fördelning:

Varje rehabiliteringsinsats kostar cirka 70 000 kronor. Intäkterna av detta uppgår för landstingets del till cirka 650 000 kronor. Avkastningen på insatt kapital uppgår alltså till drygt 900 procent. Det torde ur ett snävt företagsekonomiskt perspektiv framstå som mindre klokt att lägga ner eller reducera en verksamhet där varje sparad krona på rehabiliteringsteamet kommer att utlösa kostnader inom andra delar av landstinget som är nästan tio gånger större.³²

Den politiska styrelsen avstod från att lägga ner verksamheten. Kvar stod frågan om hur driften skulle finansieras. Analysen hade visat vilka som var vinnare till följd av verksamheten – i första hand landstinget själv, kommunen och försäkringskassan. I rapporten hade också föreslagits att de aktörer som

Not. 32. Underlag till: En socioekonomisk analys av Skolverkets samverkansprojekt. Ingvar Nilsson & Anders Wadeskog SEE AB (2009-11-01), www.seeab.se

skulle drabbas hårdast av en nedläggning – kommun respektive försäkringskassa – skulle bidra med 10 respektive 25 procent av verksamhetens driftskostnader. Detta ledde till att en avsiktsförklaring formulerades av de högsta cheferna inom berörda myndigheter som beskrev de olika parternas insats i förhållande till respektive parts långsiktiga vinster av rehabiliteringsteamet.

Institutionaliserad kortsiktighet

Kommuner och landsting följer vanligen upp verksamheten i termer av kostnader och intäkter som debiteras innevarande budgetår. Tidsbegränsningen gäller däremot inte för de fastigheter och den infrastruktur som byggs och renoveras för att husera verksamheten. En samhällsinsats för att hjälpa exempelvis arbetslösa unga till arbete ses ofta som en budgetmässig kostnad som till hundra procent belastar innevarande års budget.

Skulle pengarna istället läggas på att bygga ett hus i vilket ungdomsverksamheten förläggs skulle detta belasta en *investeringsbudget* samtidigt som innevarande års budget i princip endast skulle belastas med avskrivningskostnaden. Förhållandet skapar en asymmetri i styrsystemen till humankapitalets nackdel. I de offentliga systemen har man därmed i viss bemärkelse institutionaliserat kortsiktighet i ledningsarbetet kring sociala frågor, vård, prevention och rehabilitering. Lite mer tillspetsat kan utformningen av styrsystem leda till att man blir allt bättre på att springa fort i fel riktning.

För att möjliggöra långsiktiga satsningar på tidiga insatser bör det skapas resurser i form av ett socialt investeringskapital.

Trelleborgs kommun säljer aktieportfölj

I Trelleborgs kommun bedrivs ett aktivt arbete för att bryta utanförskapet bland unga, bland annat genom det ”Navigatorcentrum” som byggts upp. En studie som genomförts av Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog på uppdrag av Ungdomsstyrelsen visade att den socioekonomiska avkastningen av Navigatorcentrum var hög. Kommunen deltar också i en utbildningsprocess för att ur ett socioekonomiskt perspektiv kunna analysera tidiga insatser för barn och unga i alla åldersgrupper från förskoleålder till tidig vuxenålder. Synsättet är också politiskt förankrat i kommunledningen.

Trelleborg är en kommun med betydande tillgångar i en konventionell aktieportfölj som man nu stegvis säljer ut och kapitalet förflyttas till en social investeringsfond:

Att ha en aktieportfölj som år efter år skvalpar runt på ungefär samma pengar tycker vi inte är särskilt meningsfullt. Vi tycker det är bättre att man satsar dem på de mjuka delarna av kommunens verksamhet. Från början hade kommunen en portfölj med aktier och räntebärande papper på 100 miljoner kronor. Man har sålt av hälften och sedan 2006 har värdet på innehavet ökat med cirka nio miljoner kronor, vilket är sämre än index. Det står också i kommunens placeringspolicy att man inte ska ägna sig åt något större risktagande. Istället för att binda pengarna i aktier vill kommunstyrelsen sälja av hela sitt innehav på fyra år, och föreslår nu i budgeten att börja med 12,5 miljoner under 2012. Dessa ska istället placeras i en fond för riktade satsningar inom det sociala området. Investeringar som ska kunna mätas som en samhällsvinst i slutändan, säger kommunstyrelsens ordförande Ulf Bingsgård (M).

Trelleborgs Allehanda, 4/6 2011

Intressant är att man i Trelleborgs politiska ledning har en bild av att dessa investeringar ska vara lönsamma, i bästa fall mer lönsamma än konventionellt aktiesparande. Men man är också tydlig med att denna lönsamhet går att mäta. Dessutom har man en klar uppfattning av vad dessa pengar skulle kunna användas till. Ett sådant område är barn och unga som har svårt att ”knäcka läskoden”. Det handlar alltså om kopplingen mellan tidig skolframgång och senare lyckat inträde på arbetsmarknaden via en god utveckling genom skolsystemet.

Frigjorda medel i Nynäshamn

Under perioden 2006–2008 avsattes sammanlagt cirka 30 miljoner kronor i Nynäshamns kommun:

I Mål och Budget för 2006, 2007 och 2008 avsattes 7,2 miljoner kronor per år för särskilda folkhälsosatsningar i kommunens olika förvaltningar. Ytterligare en miljon kronor per år avsattes för bidrag till föreningar under samma period.³³

Dessa medel betraktas av den politiska ledningen i kommunen som en offensiv resurspott för att utforska nya metoder att arbeta förebyggande och preventivt. Medel frigjordes genom att man till viss del utnyttjade centrala budgetmedel men framförallt genom att man skalade av nämnderna pengar (drygt en halv procent av nämndernas budget togs för offensiva satsningar). Tanken var att uppmuntra

Not. 33. Se www.nynashamn.se för att läsa kommunens budgetdokument

medarbetare och chefer i organisationen att komma med goda idéer som uppfyllde några grundläggande krav snarare än att favorisera egna projekt från centralt politiskt håll. Idéerna skulle vara nyskapande och förebyggande med någon form av folkhälsoperspektiv och gärna innebära samverkan mellan flera parter. Man skapade också en tämligen enkel ansökningsrutin för att tillgängliggöra dessa medel.

Ett stort antal av de projekt som genomförts är fokuserade på barns hälsa och förebyggande arbete. Exempel på projekt av sådant slag som genomförts är bland annat:

Övervikt och fetma, COPE föräldrastödsprogram, hälsosammare skolluncher, sommarjobb för skolungdomar, utveckling av resurs-skolan, mentorsprojekt, ungdomsboende, minskade kostnader för institutionsplaceringar, ungdomscafé, mobilt skolteam.

Flera satsningar gjorde tämligen snabbt avtryck i den kommunala budgeten, exempelvis genom att man mellan 2006 och 2008 minskade antalet ungdomar placerade på institution från 29 personer till 10, vilket frigjorde ytterligare resurser för att utveckla kvaliteten i insatserna för berörda ungdomar.

Social investeringsfond i Norrköping

I Norrköping gick vägen från tanken till beslut tämligen snabbt. Processen tog inte mer än några få månader att få till stånd.

Norrköping satsar närmare 34 miljoner kronor i en social investeringsfond för att förebygga att människor hamnar i arbetslöshet. Satsningen presenterades på en presskonferens vid lunchtid där kommunalrådet Lars Stjernkvist (S) berättade att han ofta får frågan varför satsningar i hus kan ses som investeringar, men aldrig satsningar i människor. Pengarna till fonden tas från kommunens överskott från förra året och syftet är att stimulera satsningar som ger ökade kostnader i dag, men som vi på goda grunder tror sparar pengar på några års sikt, säger Lars Stjernkvist.

Norrköpings Tidningar, 24/3 2010

Efter beslut följer minst två besvärliga steg. Det ena har att göra med hur man rent budgettekniskt ska hantera frågan, var i en kontoplan och under vilken beteckning denna typ av medel hanteras. Det andra handlar, om hur man ska försäkra sig om att detta inte blir fria pengar för allehanda ogenomförda projekt och icke förverkligade idéer.

Det är viktigt att inte glömma att i investerings-tanken ligger ett krav på långsiktig avkastning och därmed noggrannhet avseende metodval, implementering och kvalitet i uppföljning. Just detta krav skiljer en social investering från alla andra projekt-

medel som görs tillgängliga för sådant som kan uppfattas som innovativt och lovvärt.

I Norrköping har man formulerat ett antal kriterier utifrån vilka insatser som söker medel från den sociala investeringsfonden värderas:

- › **Effektivitet:** att det är en kunskapsbaserad åtgärd man vill genomföra. God evidens behövs för att påvisa att metoden har en tydlig effekt och att metoden är kostnadseffektiv.
- › **Gränsöverskridande:** mer än en verksamhet i kommunen ska vara berörd.
- › **Resultat och uppföljning:** en tydlig och trovärdig analys kring vilka effekter man förväntar sig, under vilken tidsperiod och hur man avser mäta detta.
- › **Varaktighet:** en beskrivning av vilka följdinvesteringar som över tid kan behövas för att förvalta effekten av investeringen.
- › **Socioekonomi:** en analys av hur de kommunala kostnaderna långsiktigt förväntas påverkas av insatsen vid olika tidpunkter och för olika delar av den kommunala organisationen.

I Norrköping kunde man ta detta beslut under ett år då man hade ett betydande överskott. Sådana år är det enklare att pröva nya lösningar. Den stora utmaningen kommer att inträffa de år man har en svag budget med underskott. Kommer man i det politiska systemet då att kunna skydda de långsiktiga framtida investeringarna samtidigt som man tvingas hålla igen och skära ner i den mer akuta dagliga driften? Sociala investeringar kan, som i Norrköpings modell, förutom att vara ett sätt att frigöra resurser också driva fram en utveckling som kräver att man följer upp och mäter resultat för att kunna återföra pengar till fonden.

Stiftelser ett sätt att utveckla och förvalta resurser

Stiftelseformen har använts i många sammanhang för att frigöra resurser för olika ändamål. Mest känd i Sverige är kanske Knut och Alice Wallenbergs stiftelse. Stiftelseformen kan vara användbar för att skapa sociala investeringsförutsättningar samt för att ackumulera kapital för att arbeta långsiktigt kring barn och unga. Till exempel Fryshuset har under en treårsperiod erhållit cirka 30 miljoner kronor från Erling Perssons Stiftelse och drygt 5 miljoner kronor från en Wallenbergsstiftelse för att sprida kunskap och metoder kring förebyggande arbete kring barn och unga. Stiftelsen KFUM Söder Fryshuset har beviljats ett anslag om 5,6 miljoner kronor för programmet:

Spridning av förebyggande metoder; ett utbildningsprogram för alla som arbetar med ungdomar i Sverige.³⁴

I mer direkt form drivs olika former av socialtjänst och sjukvård i ett tjugotal olika stiftelser i Järnaområdet utifrån en antroposofisk grund. Verksamheten omsluter mer 500 miljoner kronor årligen. Stiftelseformen har gjort det möjligt att ackumulera kapital för att arbeta långsiktigt utifrån en helhetsyn på människan.

Not. 34. Wallenbergsstiftelsens minnesfond

Man skulle kunna tänka sig att kommuner som vill agera långsiktigt och förebyggande kring barn och unga skulle kunna skapa en social investeringsfond för detta ändamål och placera denna i en stiftelse av något slag. Detta är i sak inte konstigare än att en kommun skapar ett bolag för industrifastigheter, utbildningsändamål eller något annat som rör den fysiska infrastrukturen. Det handlar ytterst om att hitta en juridisk form som gör det möjligt att förvalta och utveckla medel ur ett långsiktigt perspektiv.



Frigjorda resurser genom kommunala bolag i Södertälje

Stefan är en 21-åring som gått tre år på olika IV-utbildningar inom gymnasiet utan några godkända betyg. De senaste tre åren har han haft en del korta påhopp men mest försörjt sig via svartjobb och lättare kriminalitet (snattning, fickstöld). Han har suttit med i en stulen bil som man kraschade. Hans mamma är ensamstående och lever på försörjningsstöd. Ett par gånger har han varit med i gäng som tjafsat med polisen och en gång anhölls han utan påföljd. Under skoltiden hade han hög frånvaro och svårt att nå studiemålen. Det gjorde att elevhälsoteamet diskuterade hans situation ett par gånger per termin och periodvis ingick han i en liten undervisningsgrupp.³⁵

I de flesta kommuner finns ett antal unga personer som Stefan, personer för vilka de traditionella sättet att arbeta inte har fungerat. I Södertälje har det kommunala bolaget Telgekoncernen genom sina olika delar och ett nybildat dotter bolag tagit initiativ kring ungdomsarbetslösheten för att nå personer som Stefan.

Telge Tillväxt ägs av Telge tillsammans med KF (Kooperativa Förbundet), Swedbank, Mekonomen, Scania, Manpower, Peab och Folksam, även Arbetsförmedlingen deltar aktivt i uppbyggnad och drift av bolaget. Delägarna använder också Telge Tillväxt som ett verktyg för att skapa nya innovativa lösningar och tjänster.

Not. 35. Denna "fallbeskrivning" kommer från projektledaren för ett projekt kring unga med stor risk för utanförskap på arbetsmarknaden i Storstads Kommun.



Telge Tillväxts uppdrag är att halvera ungdomsarbetslösheten bland Södertäljeungdomar och driva verksamheten på ett affärs-mässigt sätt. Telge Tillväxts affärsmodell bygger på att anställa arbetslösa ungdomar i åldern 18–24 år. Ungdomarna hyrs ut till företag och andra organisationer för att utföra riktiga arbetsupp-gifter. Uthyrningen kan vara på kortare eller längre tid, hel- eller deltid och omfatta enstaka ungdomar eller hela arbetslag.

Telge Tillväxt hjälper också de anställda ungdomarna att komplettera skolbetyg, förbättra språkkunskaper och genomgå kortare yrkesutbildningar. Tillsammans med det ordinarie ar-bete ungdomarna utför skapas de första raderna i ungdomarnas CV och gör dem därmed bättre rustade att ta sig ut på arbets-marknaden i stort.³⁶

Den uppgift som Telge Tillväxt tagit sig an ligger vanligen inom arbetsförmedlingens, socialtjänstens eller skolans (vuxenutbildningens) ansvarsområde. Bolagets initiativ har skapat möjligheten att på okonventionellt vis frigöra ett socialt investeringskapital inom ramen för de kommunala bolagen i Telgekoncernen. Dessutom har investeringskapi-tal från de berörda privata bolagen tillkommit (om än i begränsad omfattning). På ett likartat sätt har man agerat i det kommunala bostadsbolaget Telge Hovsjö där man använt behovet av underhåll och renovering för att frigöra kapital för sociala investe-ringar. I stället för att anlita konventionella entre-prenadföretag används de medel som är reserverade för fastighetsunderhåll till att skapa social mobilise-ring. Initiativet ”Hovsjö Sommar”³⁷ startade våren 2007 på uppdrag av Telge Hovsjö som en aktivitet för att inkludera unga mellan 14 och 25 år i arbete. Ovanstående är exempel på hur kapital avsatt för fysiska infrastrukturåtgärder kan omvandlas till socialt investeringskapital och ge dubbla effekter. Man får utfört det arbete som ändå ska utföras men gör det på ett sådant vis att man skapar ett socialt mervärde. Mervärdet uppstår dels på kort sikt som en del av en lokal social mobiliseringsprocess, dels på lång sikt i form av minskad vandalisering och förstörelse. Detta leder i sin tur till en förmering av det fastighetsvärde som finns i området. På så sätt skapas positiva synergieffekter genom att en given kapitalmängd kan användas för flera olika funktion-er samtidigt och ge avkastning både socialt och för den fysiska infrastrukturen.

Med korta beslutsvägar och möjligheter att skapa samverkanslösningar med privata företag och på

den vägen frigöra mer investeringskapital har de kommunala bolagen (i synnerhet de kommunala bostadsbolagen) unika möjligheter att ta fram med-el för sociala investeringar.

Public Private Partnerships och Social Impact Bonds

Public Private Partnership (PPP) innebär att de pri-vata aktörerna ställer resurser till förfogande i nuet mot att få tillgång till framtida intäktsströmmar. Me-toden har i huvudsak använts kring fysiska infra-strukturprojekt då det offentliga inte haft tillgång till investeringskapital, men man skulle i princip kunna göra samma sak kring barn och unga: ett privat fö-retag finansierar preventiva insatser kring barn och unga mot att man senare får tillgång till de vinster i form av uteblivna kostnader som insatsen medför.

På så sätt skapas incitament både till att få fram socialt investeringskapital och till att använda kun-skapsbaserade och kostnadseffektiva metoder. Na-turligtvis finns det kring detta icke obetydliga pro-blem kring mätning och uppföljning.

Ett annat alternativ är att en offentlig aktör tar ett lån på en riskkapitalmarknad för att arbeta förebyg-gande och räknar med att intäkterna detta leder till ska räcka till för att återbetala lånet och dessutom på sikt frigöra nya resurser till följd av de minskade kost-naderna för utanförskap. I USA, Kanada, Storbritan-nien och Australien har detta prövats under några år, bland annat under beteckningen Social Impact Bond (SIB). En SIB kan definieras på följande vis:

A Social Impact Bond is a contract with the public sector in which a commitment is made to pay for improved social outcomes that result in public sector savings.

The expected public sector savings are used as a basis for raising investment for prevention and early intervention services that improve social outcomes.

Social Impact Bonds are not bonds in the conventional sense. While they operate over a fixed period of time, they do not offer a fixed rate of return. Repayment to investors is contingent upon specified social outcomes being achieved and therefore in terms of investment risk Social Impact Bonds are more similar to that of an equity investment.³⁸

I USA har president Obama begärt att 100 miljoner dollar avsätts hos federala myndigheter för att im-plementera ett program för SIB.³⁹ Tanken är både

Not. 36. Södertälje kommuns hemsida, om Telgekoncernen, <http://www.sodertalje.se/Kommun-demokrati/Om-kommunen/Telgekoncernen/>.

Not. 37. Under sommaren 2009 anställde Hovsjö Sommar cirka 140 ungdomar från Hovsjö, varav cirka 20 som arbetsledare. Arbetsledarna genomgick en ledarskapsutbildning för att på bästa sätt leda de andra ungdomar som ska sommarjobba under sammanlagt nio veckor.

Not. 38. Big Lottery Fund, https://ask.biglotteryfund.org.uk/help/england/next-steps/next-steps_socialimpactbond (2012-03-07).

Not. 39. The Economist, Performance bonds: Who succeeds gets paid, http://www.economist.com/node/18180436?story_id=18180436



att frigöra kapital för långsiktiga sociala investeringar i prevention och rehabilitering och samtidigt skapa incitament att göra detta så effektivt som möjligt genom att avkastningen på investeringen relateras till den framgång som uppnås.

I Storbritannien har modellen bland annat använts för att finansiera rehabiliteringsprogram inom kriminalvården.⁴⁰

Fördelarna med denna modell för att finansiera sociala investeringar är flera:

More funds are available for prevention and early intervention services.

The public sector only has to pay for effective services; the third party investor bears all the risk of services being potentially ineffective.

Not. 40. Ministry of Justice (2011): "Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough", Research Series 5/11 May 2011, www.justice.gov.uk/publications/research.htm

Investors and services have an incentive to be as effective as possible, because the larger impact they have on the outcome, the larger the repayment they will receive.

*The Social Impact Bond approach imbeds vigorous ongoing evaluation of program impacts into program operations, accelerating the rate of learning about which approaches work and which do not.*⁴¹

Även EU intresserar sig för frågan och EU-kommissionen har utlyst en konsultation om sociala investeringsfonder inom ramen för arbetet att stärka socialt företagande, det så kallade Social Business Initiative.⁴²

Förutsättningarna i Sverige skiljer sig delvis från USA och Storbritannien eftersom Sverige har en mindre marknad av privata utförare och färre välgörenhetsorganisationer som arbetar med interventioner. Samtidigt ökar mångfalden av utförare av välfärdstjänster även här och diskussionen om ersättningsmodeller (hur incitamenten för samverkan kan stärkas och ersättning ges för resultat snarare än process) är högaktuell. Därför är modeller för sociala investeringar som utvecklas i andra länder av relevans också för svenska förhållanden.

Statliga belöningsmodeller

För preventivt arbete med barn och unga skulle man kunna skapa en belöningsmodell för kommuner och landsting som lyckas sänka utanförskapets omfattning. Liknande arbete har redan genomförts genom den så kallade Kömiljarden inom sjukvården, vilken syftar till att ge ekonomiska incitament för landstingen att korta sina köer till sjukvården. En liknande modell kring preventivt arbete för barn och unga skulle innebära dels att kommuner och landsting fick incitament att arbeta mera förebyggande, dels att staten på sikt fick lägre kostnader.

Den offentliga sektorn har under ett antal år genomgått stora strukturförändringar i riktning mot mer marknadsanpassning för att höja produktiviteten i verksamheten. En tendens finns att betala för tjänster som är synliga, konkreta, enkla och framförallt mätbara. Modellen är kraftfull när det gäller att höja produktiviteten i en organisation, det vill säga förmågan att öka eller höja prestationerna i förhållande till resursåtgång. Men det är svårt att mäta

produktivitet-, kvalitets- och effektivitetsutveckling av komplexa tjänster på en marknad. Det som ser ut som en produktivitetshöjning (fler läkarbesök per tidsenhet) kan både avspegla en effektivitetshöjning (till exempel smartare hantering av köer) och att verksamheten fått lägre kvalitet (mindre tid att prata med sin husläkare). Ur ett effektivitetsperspektiv är det mer intressant att följa upp och betala för resultat än prestationer; antal klienter som fått arbete (resultat) snarare än antal besök hos arbetsförmedlaren (prestation); förbättringar i hälsa (resultat) snarare än antal läkarbesök (prestation). Detta förhållnings-sätt brukar betecknas "resultatbaserad styrning" och är en av flera vägar för att uppnå god ekonomisk hållning med våra gemensamma resurser.

Inbyggt i dagens ersättningssystem ligger dock risken att kortsiktiga prestationer premieras istället för resultat som tar längre tid och en förenklad produktifiering för att bestämma vilka produkter och tjänster som ska ge ersättning. Produktifieringen utgör förmodligen ett mindre problem om problemställningen är tydlig och avgränsad (såsom blindtarmsoperation eller rotfyllning av en tand) men sannolikt negativa konsekvenser om problemet är diffust eller sammansatt. Då kan jakten på hög produktivitet leda till låg effektivitet.

En utagerande tonårsflicka har stora problem i skolan. Hon har flera gånger blivit omhändertagen berusad av polisen och tagits in för avgiftning. Hon har varit på flera utredningar hos barn- och ungdomspsykiatri. Föräldrarna lyckas inte riktigt hantera hennes tonårsbeteende. I skolan har man stora problem med att hantera hennes agerande. Hon är inte obegåvad, tvärtom är hon begåvad långt över genomsnittet.

Har hon ett inlärningsproblem, ett neuropsykiatriskt problem, ett missbruksproblem, ett ordningsproblem eller hälsoproblem? Varje perspektiv ger ett intressant bidrag till svaret, men inget perspektiv ger ensamt det fullständiga svaret. Varje insats som ska utföras avgränsas, definieras och prissätts därefter. Risken blir stor för att insatserna från skolan, elevhälsan, socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri inte koordineras och samordnas.

Utmaningen ligger i att skapa ersättningssystem som fokuserar på resultat utifrån begreppen långsiktighet och helhetssyn. Kring barn och unga och grupper med sammansatt problematik bör ersättningssystemen präglas av att de:

Not. 41. The Economist, Performance bonds: Who succeeds gets paid, http://www.economist.com/node/18180436?story_id=18180436.

Not. 42. Ministry of Justice (2011): "Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough", Research Series 5/11 May 2011, www.justice.gov.uk/publications/research.htm.

- › belönar långsiktiga resultat
- › belönar långa relationer mellan klient och vårdgivare
- › belönar informationsutbyte
- › belönar samverkan mellan vårdgivare
- › avsätter särskilda medel för och belönar nätverksbyggare

Kundvalsmodeller en utmaning för samverkan

Den kanske största utmaningen kring ersättningsystemen är att kombinera kundvalsmodeller med långsiktighet och helhetssyn. Kundvalsmodellen bygger på principen att brukaren ska kunna välja (och byta!) leverantör av de tjänster man har behov av. Inom primärvården är modellen med fritt vårdval i princip uppbyggd som om primärvårdsinsatser vore en oberoende standardvara. För primärvårdsinsatser som ges av familjecentraler, kännetecknade av ett nätverksbaserat integrerat och sammanhängande arbetssätt, kan ett vårdvalssystem försvåra eller rentav motverka det långsiktiga samverkansarbetet. En sammansatt eller komplex problematik förutsätter för effektiv hantering dels att det finns en möjlighet att se och förstå hela problempanoramats, dels att organisationsstruktur och ersättningssystem möjliggör samordning av insatserna för att de ska kunna vara effektiva.

Även om det många gånger kan vara svårt att agera kompetent kund inom vård och omsorg innehåller valfriheten så många fördelar att den kan vara värd att försvara. Ett sätt att närma sig en lösning är att titta på den privata tjänstemarknaden och se vilka ekonomiska incitament man använder sig av där. På den marknaden finns flera program för att belöna trohet hos kunden.

Man skulle kunna tänka sig att inom vården använda sig av likartade incitament både på kundsidan och på leverantörssidan. Leverantör skulle kunna ges högre ersättning ju längre de lyckas behålla sina kunder. På så sätt skulle det för utföraren vara en god affär att vårda långa kundrelationer. Motsvarande skulle man kunna tänka sig för att premiera samverkan. Naturligtvis finns det faror med denna typ av ersättningsmodeller varav inlåsningsrisken kanske är den mest uppenbara. Men frånvaron av incitament kan utgöra en ännu större risk i form av felaktiga, kortsiktiga insatser med hög produktivitet men låg effektivitet.

Samordning genom samordningsförbund

Några målgrupper där misslyckandena är särskilt påtagliga är personer med så kallad dubbeldiagnos (missbruk och psykiska funktionshinder, kriminella med ADHD, långtidsarbetslösa med diffusa arbetshinder samt nyanlända flyktingar. För långtidsarbetslösa och långtidssjuka vuxna har man redan dragit slutsatsen att samordningen kräver särskilda strukturer med särskilda resurser och särskilda gränsoverskridande mandat. Samordningsförbund är ett försök att skapa särskilda resurser och en organisationsform för att nå personer som av diffusa eller komplexa skäl inte lyckas ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. De har vuxit fram under en tioårsperiod som ett svar på att många personer med sammansatt problematik hamnat mellan stolarna utan att någon enskild aktör tar ansvar för helheten.

När det gäller rehabilitering förekommer ett flertal aktörer med olika uppdrag och ansvar. De centrala aktörerna är arbetsgivaren, försäkringskassan, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen. Dessutom fattas besluten om aktörernas mål och inriktning av olika politiska församlingar. Vissa frågor beslutas på nationell nivå, medan andra beslutas på regional eller lokal nivå. ... Det finns många exempel i den sektoriella myndighetsstrukturen som visar på avsaknaden av ekonomiska incitament för ett effektivt utnyttjande av samhällsresurserna. Detta är ett generellt problem som kan appliceras på flera åtgärder där en myndighets insats ger resultat eller effekt hos en annan. ... I den **finansiella samordningen** är det individens behov och samhällets krav som styr resurstilldelningen. Samordningsförbundets uppgift är att bedöma hur de gemensamma insatserna gör bäst nytta för individen och samhället och att fördela resurserna till de insatser som främjar samarbetet.⁴³

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL

I verkligheten sker mängder av samordning av insatser i vardagen för unga personer. Men detta sker trots, inte tack vare, de incitament som de olika aktörernas ersättningssystem skapar. En tanke vore samordningsförbund för barn och unga enligt samma modell som idag finns för vuxna med en sammansatt problematik.

Självklara aktörer är naturligtvis kommun och landsting, men även kriminalvård, polis, försäkringskassa och arbetsförmedling är aktörer som får stå för notan då det förebyggande och tidigt ingripande arbetet misslyckas. Förmodligen finns det få så lönsamma investeringar för kriminalvården som att bidra till att ADHD-barnen i skolan inte som vuxna

Not. 43. SKL, 2007, *Samverkan för bättre välfärd*



lever sitt liv som permanent kriminella. Det kanske också skulle vara en lönsam affär för försäkringskassan att investera i god elevhälsovård för att förhindra framtida förtidspensioneringar.

Det finns inget som hindrar att man tilldelar ett samordningsförbund resurser i form av en budget och styrning i form av en styrelse. Den skulle bestå antingen av förtroendevalda eller av tjänstemän, som gör att de får möjlighet att arbeta ytterst konkret med olika frågor, problem och målgrupper. Steg i denna riktning har man redan tagit fasta på i Got-

land vilket framgår av följande tjänsteskrivelse som svar på en politisk motion:

Motionären betonar vikten av tidiga, förebyggande insatser till barn och ungdomar för att motverka ett livslångt utanförskap. Han ser också stora ekonomiska vinster i att tänka och agera långsiktigt. /.../Under våren har hälso- och sjukvårdsförvaltningen agerat inom ramen för BarnSam utifrån ett initiativ från budgetberedningen för att utarbeta ett förslag till ett vidareutvecklat och förstärkt BarnSam. Förslaget innebär en satsning på direkta insatser till identifierade, beforskade riskgrupper och utifrån evidensbaserade metoder. Förslaget innehåller rekom-



مندationer om att i förekommande fall använda sig av socioekonomiska analyser och beräkningar både vid planering och uppföljning av de olika aktiviteterna som kan bli aktuella. Det förstärkta BarnSam föreslås finansieras med 2,5 mkr och startar sin verksamhet 1 jan 2011. Förslaget som är underskrivet av de fyra förvaltningscheferna i Socialförvaltningen, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, Barn- och utbildningsförvaltningen samt Kultur- och fritidsförvaltningen ska behandlas av kommunstyrelsen i oktober.

(tjänsteskrivelse från Hälso- och sjukvårdsdirektören, 21 september 2010)

Det intressanta är inte bara att man har en samverkansstruktur för att arbeta kring barnfrågor ur ett helhetsperspektiv utan att också att verksamheten har en egen budget – ett första steg mot ett samordningsförbund för barn och unga.

Nu är det naturligtvis enklare att genomföra detta på Gotland där kommun och landsting sammanfaller organisatoriskt, men rent principiellt skulle man kunna göra på precis samma sätt med stöd av ett bindande samverkansavtal i vilken del av Sverige

som helst. Redan idag finns det samordningsförbund som ser detta behov och har börjat skapa lösningar för ungdomsgruppen. Ett exempel på detta är de ungdomsverksamheter (för målgruppen 16–24 år) som startats inom ramen för samordningsförbundet Södertörn.

De fall då produkten kring klienten utgörs av ett nätverk med samordningsfunktion är en särskild utmaning. Nilsson och Wadeskog studerade händelse- och aktörskartan kring unga människor på glid i Österåkers Kommun (projektet Livlinan)⁴⁴. I detta projekt var ett av de stora problemen att definiera vad som var den ”ersättningsbara produkten” kring klienten. Ett alternativ var att ge varje ingående aktör en bonus för sin medverkan i nätverket, en mer radikal lösning att ge ersättningen till ”spindeln i

nätet”, nätverksbyggaren, för arbetet med att skapa och driva nätverket. Med denna lösning skulle nätverksbyggaren fylla en beställarfunktion för olika insatser på individnivå. En tredje möjlighet var att skapa en organisationsstruktur som utgick ifrån en nätverksmodell som i Tiohundraämnden/förvaltningen i Norrtälje. Där har man politiskt och förvaltningsmässigt skapat en gränsöverskridande organisation för att överskrida gamla gränser och skapa ett genuint medborgarperspektiv kring de insatser man genomför:

Vi måste hitta nya arbetsprocesser, förtydliga rollfördelningen och hantera motkrafter när vi rubbar gamla strukturer, men vi har ett tydligt fokus och en stark vilja att bli Sveriges första gränsöverskridande organisation, där medborgarna står i centrum.⁴⁵

Not. 44. Ingvar Nilsson & Anders Wadeskog (2008). *Utanförskapets effekter. Socioekonomisk utvärdering av Livlinan i Österåker. Ett projekt för att fånga ungdomar på glid.*

Not. 45. www.tiohundra.se; På hemsidan finns också utvärderingar av projektet.



Från tanke till handling

Förändring handlar ytterst om att förändra beteenden. Det ligger nära till hands att tänka sig förändring som att man vrider på ett antal stora spakar och rent strukturellt försöker få till en kursändring, en modell som tillämpades under de stora reformernas tid i vårt samhälle.

Förändringen kan också ses som en samling samverkande fenomen som stödjer en rörelse i en viss riktning. Man kan förändra belöningssystem, ändra spelregler och ändra de lokala strukturerna genom lokala politiska beslut. Denna del av förändringspanoramat riktar sig mot vårt sätt att bete oss baserat på tämligen traditionella styrmedel som är direkta och konkreta. Genom att ge kunskaper om de socioekonomiska effekterna av dagens strukturer för människor och ekonomi förändras attityder och synsätt vilka direkt eller indirekt kan påverka hur vi beter oss i enskilda beslut. Denna del av förändringspanoramat riktar sig mot vår inre värld, våra föreställningsramar, vårt sätt att förstå och tolka världen, att rita om det som man ibland kallar våra kognitiva kartor. Detta är ett mer indirekt sätt att närma sig förändringsprocessen, men många gång-

er en mer kraftfull och varaktig metod. Poängen är att det går att redan idag ytterst konkret börja förändra beteenden av olika slag som leder i den riktning som förespråkats. Några steg är små, andra större. Sammantaget leder de förhoppningsvis till att man uppnår den kritiska massa vid vilken förändringsprocessen fortsätter av egen kraft.

Hur kan man då nå system och organisationer som bättre lever upp till de ambitioner som denna skrift skisserar? För det första kan konstateras att det finns en allmän trend eller åtminstone strävan mot mer evidens- och resultatbaserad offentlig verksamhet vilket är helt i linje med vad som här förespråkas. Det finns alltså ett momentum som kan utnyttjas. En drivkraft för arbetet med sociala investeringar i till exempel Storbritannien och USA är den offentliga sektorns ansträngda ekonomiska läge. Sverige har generellt en betydligt bättre ekonomisk situation men för ett antal kommuner och landsting är läget kärvt och på sikt är frågan om välfärdens finansiering en stor fråga.⁴⁶ En annan sak som framhålls i den internationella diskussionen är att den tekniska utvecklingen medfört en förbättrad tillgång på data

Not. 46. Se till exempel SKL:s publikation (2011), *Välfärdsrapport: Hur ska välfärden formas i framtiden?*

vilket möjliggör den noggranna uppföljning som krävs för att styra resurser dit de gör störst nytta. Tesen är att om man bättre utnyttjar den stora mängd administrativa data som redan finns i de offentliga systemen så minskar man behovet av att göra kontrollerade forskningsstudier (så kallade RCT:er) för att kunna uttala sig om en metods effektivitet.⁴⁷

I en svensk kontext kan man observera två parallella föreställningar om hur förändringar av offentlig verksamhet drivs. Den ena föreställningen (och kanske den rådande hos media och medborgare) är att det är staten som huvudsakligen initierar förändringsarbete med hjälp av lagstiftning och stimulansmedel.

Den andra utgår från traditionen med starkt lokalt och regionalt självstyre där förändring snarare uppstår ur lokala processer och sedan sprids till andra som goda exempel. En stor del av det förändrings- och utvecklingsarbete som den här skriften tar upp behöver ske på lokal och regional nivå. Men statens engagemang är troligen önskvärt av flera skäl. Staten är ofta den stora vinnaren av att barn och ungas utfall i vuxenlivet förbättras vilket alltså innebär ekonomiska incitament för att stödja långsiktighet och helhetssyn hos kommuner och landsting. I Storbritannien siktar den första satsningen på Social Impact Bonds på att minska återfall i brottslighet, sociala investeringar kan således göras (och räknas hem) också inom statligt finansierade verksamheter – trots att det inte rör sig om tidiga insatser i den meningen att man riktar sig mot tidiga åldrar.

Det kan vidare ifrågasättas om det är rationellt att driva den kunskaps- och kompetensutveckling som

krävs för utvecklingen inom området enbart lokalt och regionalt utan stöd och samordning från nationell nivå.

Alltför många barn och unga riskerar att hamna i utanförskap, under uppväxten eller i vuxenlivet. Kommunallagen kräver att landets kommuner och landsting ska agera utifrån begreppet ”god ekonomisk hushållning”. För att lyckas med detta är en förutsättning att man agerar långsiktigt utifrån en helhetssyn kring dessa barn och unga. En utgångspunkt för detta är att se insatser kring barn och unga inte som en kortsiktig kostnad utan som en långsiktig social investering.

En annan utgångspunkt är att detta kräver initiativ, mod, vilja att ta risker och uthållighet då ett sådant långsiktigt socialt investeringsarbete sätts igång. Kortsiktigheten har en tendens att placera sig i högsätet i många beslutssammanhang. I förhållande till dagens sätt att arbeta krävs betydande förändringar inom organisationsstrukturer och styr-, uppföljnings- och ersättningsystemen. Inte minst behöver man frigöra eller skapa ett socialt investeringskapital som möjliggör förebyggande och tidiga insatser.

Detta går att göra. Redan idag har ett stort antal lokala och regionala aktörer inlett arbete inom alla dessa områden. Vinsterna är betydande både mänskligt och ekonomiskt. Det råder, i motsats till vad som ibland sägs, ingen konflikt mellan god ekonomisk resurshushållning och preventiva eller tidiga insatser kring barn och unga baserat på helhetssyn och långsiktighet. God ekonomisk resurshushållning och ett etiskt och humanistiskt agerande i arbetet kring barn och unga är två sidor av samma mynt.

Not. 47. Vita Husets Seminarie, Pay for Success: Investing in What Works, 2011-10-21, kan ses på Youtube.com



Värdet av en god uppväxt

Sociala investeringar för framtidens välfärd

Den här skriften tar sin utgångspunkt i ambitionen att bli bättre på förebyggande och tidiga insatser. Syftet är att ge inspiration till en diskussion kring hur man organisatoriskt och finansiellt kan arbeta för att förverkliga denna ambition.

Med några scenariobeskrivningar illustreras hur beroende varje god process är av flera verksamheters enskilda och gemensamma insatser – men också att de rent ekonomiska vinsterna av dessa insatser kan uppstå hos en annan aktör än den som initialt satsat. Helhetssyn är därför centralt. Kanske behövs också ett samhällsekonomiskt perspektiv på tidiga insatser för att samhället ska förmå att erbjuda så många barn som möjligt en god uppväxt?

Projektet *Psynk – psykisk hälsa barn och unga*, avdelningen för Vård och Omsorg och avdelningen för Ekonomi och Styrning vid Sveriges Kommuner och Landsting hoppas att denna viktiga diskussion fortsätter och också tar sig uttryck i konkret arbete i kommuner, landsting och stat. Förutom denna inspirations-skrift har projektet tagit fram en guide för hur man steg för steg kan arbeta med tidiga insatser och kopplat till den en insatsöversikt som kan vara till hjälp för att inventera lokala utvecklingsbehov. Materialet finns samlat på www.skf.se/psynk