

Utanförskap, hälsa och en effektiv resursanvändning

*En idéskrift om ett systemförändrande
perspektiv på sociala investeringar
och samverkan*

INGVAR NILSSON

Utanförskap, hälsa och en effektiv resursanvändning

En idéskrift om ett systemförändrande perspektiv
på sociala investeringar och samverkan

Ingvar Nilsson

*Underlagsrapport nr 6 till
Kommissionen för jämlik hälsa
S 2015:02*

www.kommissionjamlikhalsa.se

Stockholm 2017

Förord

Kommissionen för jämlik hälsa har två huvudsakliga uppdrag, nämligen att lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att hälsoklyftorna i samhället minskar men även att arbeta på ett utåtriktat och inkluderande sätt och bidra till samhällsdebatten. Denna serie med rapporter tjänar båda dessa syften genom att presentera kunskapsunderlag och överväganden som Kommissionen kan basera sitt arbete på, men samtidigt även bjuda in till en bred diskussion kring kommissionens olika frågeställningar om hur hälsoklyftorna ska kunna minskas. Analyser, slutsatser, rekommendationer och förslag i dessa underlagsrapporter står för respektive författare och delas inte nödvändigtvis av kommissionen.

I Kommissionens direktiv anges att det bör presenteras förslag på finansieringsmodeller som kan bidra till minskad omfattning av förebyggbara hälsoproblem och som främjar ett effektivt resursutnyttjande över tid och mellan sektorer och huvudmän. Detta anknyter till sociala investeringar, vilka diskuterats som en typ av modell. Dessa har också konkretiserats på olika sätt i form av bl.a. sociala investeringsfonder av olika slag i flera kommuner, och olika former av verktyg för att arbeta med sociala investeringar har drivits av SKL. I denna rapport diskuterar Ingvar Nilsson sociala investeringar som synsätt, och hur sociala investeringar och samverkan kan minska utanförskap och ojämlikhet i hälsa samt förbättra resursfördelningen. Resonemangen och beräkningarna bygger på flera tidigare arbeten underlag som författaren tagit fram själv och i samarbete med andra (se exempelvis Nilsson och Wadeskog 2008, 2010).

Ingvar Nilsson är ekonom och har arbetat med begreppet sociala investeringar i cirka 15 års tid och med samverkansfrågan i mer än 35 år. Under denna tid har han även varit involverad i olika samverkansprojekt och utbildat medarbetare i kommuner, regioner och landsting i sociala investeringskalkyler.

Stockholm i juni 2017

Olle Lundberg

Professor och ordförande i Kommissionen för jämlik hälsa

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Mitt perspektiv | 7 |
| 2 | Varför ser det ut så här när vi kan bättre? | 9 |
| 2.1 | En märklig paradox..... | 9 |
| 2.2 | Ju bättre vi jobbar desto sämre blir det | 10 |
| 2.3 | Stuprör och sugrör..... | 11 |
| 2.4 | Kortsiktigheten..... | 13 |
| 2.5 | Det ökande utanförskapet och den ineffektiva resursanvändningen | 14 |
| 2.6 | Strategisk och operativ effektivitet..... | 15 |
| 3 | Ett socialt investeringsperspektiv..... | 19 |
| 3.1 | Inledning | 19 |
| 3.2 | Begreppet sociala investeringar i det här sammanhanget | 19 |
| 3.3 | Strategiska eller operativa mål med sociala investeringar..... | 20 |
| 3.4 | Sociala investeringar – fyra utmaningar..... | 24 |
| 3.5 | Det nödvändiga nästa steget | 25 |
| 3.6 | Ett systembevarande eller ett systemförändrande perspektiv på sociala investeringar..... | 25 |
| 4 | Några konkreta exempel | 27 |
| 4.1 | Det socioekonomiska bokslutet | 27 |
| 4.2 | Slutsatser | 30 |
| 5 | Ett antal barriärer att besegra..... | 31 |
| 5.1 | De mentala barriärerna | 31 |
| 5.2 | Att definiera effektiv resursanvändning på ett annat vis än att hålla budget | 31 |
| 5.3 | Omfördelningens dynamik..... | 32 |
| 5.4 | Några faktiska barriärer..... | 33 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6 | Erfarenheter och slutsatser | 35 |
| 6.1 | Genombrott för ett nytt perspektiv | 35 |
| 6.2 | Det avgörande vägvalet..... | 36 |
| | Referenser | 37 |

1 Mitt perspektiv

Det är i regel lätt att visa att ett socialt investeringsperspektiv och tidiga insatser är lönsamma ur praktiskt taget varje perspektiv på samma sätt som att helhetssyn och samverkan är det. Detta väcker ju onekligen frågan; varför händer då inget kring dessa frågor på den strukturella nivån?

Denna rapport har formen av att vara en sorts sökande essä, en prövande idéskrift där jag försöker pröva mina erfarenheter ur ett mer generellt perspektiv. Det blir med viss nödvändighet tämligen personligt men dessutom i viss mening argumenterande och kanske också provocerande. Jag har valt ett ganska svepande och översiktligt perspektiv.

Ytterst handlar det om några olika saker. För det första har vi ett stort antal människor i utanförskap i samhället. Och utanförskapet är utomordentligt ojämnt fördelat. Detta leder till mänskligt lidande och ohälsa. Dessutom leder det till en ineffektiv resursanvändning av våra offentliga resurser. Vidare påstår jag att en stor del av detta är onödigt.

Men mitt påstående är starkare än så; god och systemförändrande samverkan i kombination med sociala investeringar ur ett strategiskt perspektiv kan bidra till att både minska utanförskapet i samhället och förbättra den offentliga sektorns effektivitet.

2 Varför ser det ut så här när vi kan bättre?

2.1 En märklig paradox

I stort sett alla frågor som berör den offentliga sektorns mjuka delar är av långsiktig natur och borde hanteras utifrån en helhetssyn på människan. Våra styrsystem, uppföljningssystem, ersättningsystem och organisationer präglas ofta av det motsatta. Detta leder alltför ofta till onödigt mänskligt lidande och stora effektivitetsförluster.

Om nu prevention, tidiga insatser och framgångsrik rehabilitering är så effektivt och lönsamt, varför är det då så svårt att få till det? Varför misslyckas vi med att genomföra det som de flesta av oss så gärna vill? Långsiktiga, kunskapsbaserade, helhetsbaserade lösningar! Svaret kanske delvis står att få i formuleringarna ovan. Mängder av kloka chefer, hängivna medarbetare och framsynta politiker arbetar i strukturell motvind. De system vi arbetar i stödjer många gånger inte de mål och syften vi har för våra organisationer utan de stundtals försvårar och stundtals förhindrar att vi når dessa mål. Det märkliga är att alla dessa kloka personer i decennier har accepterat tingens ordning och använt betydande energi åt att kringgå dessa system och deras effekter i stället för att förändra dem.

En förklaring kan vara att vi i alltför stor omfattning definierat detta som folkhälsoproblem och därmed – i makttermer – marginaliserat frågan. I stället borde vi kanske definiera detta som ett styr-, management- och effektivitetsproblem. Då kan frågan förflyttats närmare beslutsfattarnas maktcentrum både lokalt, regionalt och nationellt. Från folkhälsoplanerare till kommundirektörer eller från folkhälsomyndigheten till finansdepartementet.

Under ett antal år har den offentliga sektorn – kanske inspirerad av idéerna om New Public Management – genomlöpt stora struktureförändringar i riktning mot mer marknadsanpassade lösningar och lösningar ägnade åt att höja produktiviteten i verksamheten. Tempot i vilket vi arbetar. Det är nu kanske dags för nästa förändring, en förändring fokuserad på att utifrån begrepp som långsiktighet och helhetssyn höja effektiviteten i verksamheten. Med effektivitet eller god resurshushållning menas i detta sammanhang att göra rätt sak, av rätt kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Att i kommunallagens mening uppnå en god ekonomiskt resurshushållning. Det handlar kanske mer om att fundera på i vilken riktning framåt ligger än att springa så fort som möjligt i gamla riktningar. För att kunna göra detta krävs att man identifierar vilka bakomliggande strukturella problem som behöver tacklas.

Frågan är hur samverkan och sociala investeringar kan bidra till att både minska utanförskapet och ojämlikhet i hälsa i samhället och dessutom förbättra effektiviteten i resursanvändningen? Och hur ser det systemförändrande svaret ut på denna fråga? Vad innebär det att ifrågasätta rådande strukturer och börja mäta effekter av det som är viktigt i stället för att mäta det som är enkelt och lätt att mäta?

2.2 Ju bättre vi jobbar desto sämre blir det

Det finns rikligt med insatser på många ställen i landet både kring sociala investeringar och kring samverkan. Men insatserna präglas nästan alltid av ett operativt perspektiv. Det vill säga, det är konkreta insatser, ofta riktade mot ett specifikt problem eller specifik målgrupp. De utgår från att rådande strukturer och system existerar och kommer att fortsätta i stort sett i samma form som nu.

Detta leder å ena sidan ur ett konkret klientperspektiv till att man ganska ofta gör nytta, stundtals mycket nytta. Man kanske får skolkare och hemmasittare tillbaka till skolan, personer med samsjuklighet får adekvat stöd, elever med kognitiva funktionsnedsättningar får hjälp att klara skolan just där man sätter in det aktuella investerings- och/eller samverkansprojektet. Men samtidigt uppstår en paradox. Denna paradox formulerades väldigt väl en gång av ett personligt ombud för personer med psykiska funktionsnedsättningar. Hon sa ungefär så här:

Ju bättre vi jobbar, och ju mer vi lyckas med våra klienter. Desto sämre bli det. Vi fungerar som städgummor åt systemet och tillåter systemen att fortsätta producera situationer där personer faller mellan stolarna. Är inte detta ett medberoendebeteende?

Vad menade hon med detta? Ombudens roll är ju att bistå personer som ramlar mellan stolarna, att få rätt insats och att insatserna samordnas. Det hon sannolikt menade är att ju mer man lyckas med att göra detta, desto längre kan de etablerade systemen fortsätta att bete sig som nu och sända ut nya människor i utanförskap, därför att ombudens arbete bidrar till att dölja och på sätt och vis underlätta de systemmisslyckanden som finns.

Det finns alltså skäl till att behovet av sociala investeringar och samverkan uppstår. Och skälet är att det sätt på vilket vi organiserar, styr, följer upp, finansierar och bedriver offentliga verksamheter inte alltid är det allra bästa. Just kortsiktigheten och stuprörstänkandet ställer till många problem för personer med behovsbilder som är komplexa och diffusa eller sammansatta och långvariga.

Därför är kanske ett mer systemförändrande och strategiskt perspektiv nödvändigt, om vi ska lyckas med dessa frågor på ett mer övergripande plan. Kanske är det så att då vi överväger en sådan insats vi borde ställa följande fråga.

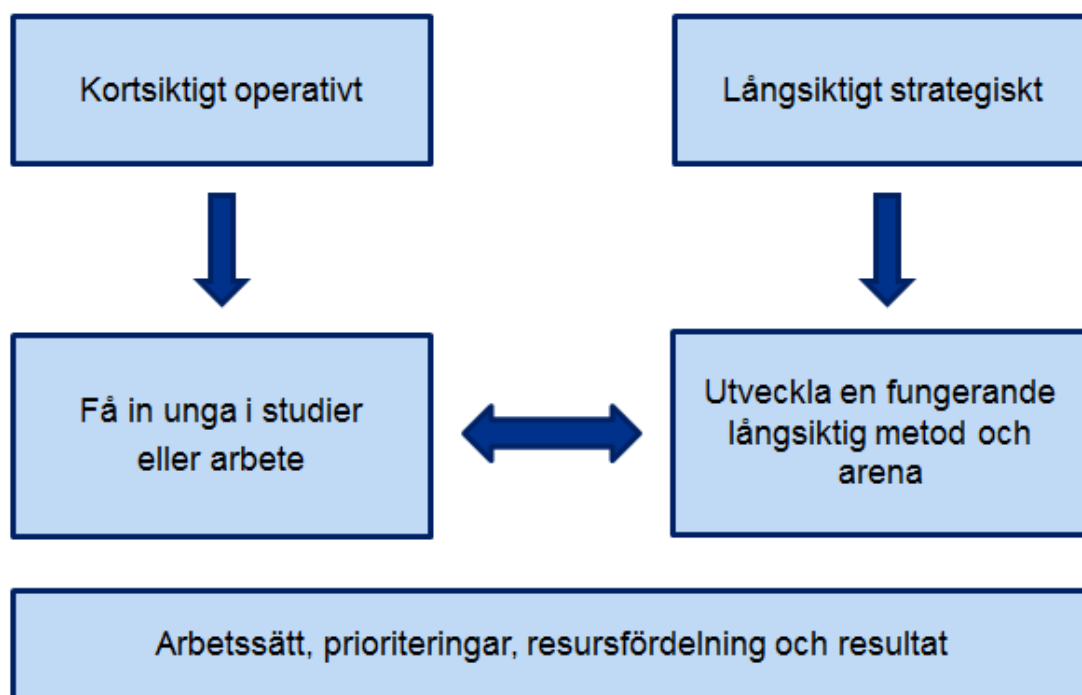
Vad vill vi – vill vi rädda Patrik som håller på att misslyckas i skolan på grund av sin ADHD, eller vill vi bidra till att inga fler Patrik hamnar i detta läge och hur kan vi få till både och?

Att rädda Patrik (och hans kamrater) kan vara det operativa målet för en insats. Att förhindra att flera personer som Patrik drabbas i framtiden kanske är det strategiska målet. Vi måste kanske i detta arbete gå bortom det konkreta projektet och den konkreta insatsen, och inte bara ställa oss frågan om hur vi ska bistå Patrik. Utan i än högre grad ställa oss ett antal besvärliga frågor.

- Varför hamnade Patrik där han gjorde?
- Bidrog det sätt vi organiserar, styr, leder och genomför våra verksamheter på till Patriks utanförskap?
- Finns det i denna mening ett sorts medberoendebeteende från vår sida kring Patrik som kan leda till att våra insatser i dag bidrar till att flera personer som Patrik får problem i framtiden?
- Och som en följd av detta, vilken systemförändrande insatser behövs för att detta ska förhindras i framtiden?

Svaren på dessa frågor kommer i hög grad att avgöra hur vi kommer att jobba, vilka mål som formuleras, hur resurser fördelas, hur prioriteringar görs. Att arbeta med långsiktiga strategiska mål leder i de flesta fall till helt nya behovsanalyser, prioriteringar och till resursomfördelningar. Det påverkar också hur man formulerar mål och mäter effekter.

Figur 2.1 En strategisk målsättning



I dagsläget har minst ett 80-tal kommuner och landsting/regioner tagit beslut om att ha sociala investeringsfonder för att bl.a. bidra till att Patrik får hjälp att ta sig tillbaka till skolan, dvs. för att lösa kortsiktiga operativa målsättningar. Men är detta i de flesta fall i grund och botten inget annat än vanliga projektmedel i ny förklädning som oavsiktligt bidrar till att tingens ordning består? Ett beteende som strukturellt leder till att det vi för individen gör bättre ur ett systemperspektiv blir sämre. Är det dags att ta nästa steg? Vilka är de grundläggande strukturella mekanismer vi måste tackla för att komma vidare? Jag kan se två strukturella mekanismer som behöver tacklas; stuprören och kortsiktigheten.

2.3 Stuprör och sugrör

Vår offentliga sektor är uppbyggd i tydligt avgränsade strukturer med tydliga avgränsade ansvarsområden, kompetenser, uppdrag samt mandat och resurser. Detta förhållande råder från departementsnivå och neråt. För ansvariga chefer blir den egna budgeten och uppdraget att hålla budgeten i balans ofta en tydlig aspekt av detta förhållande.

Detta leder till den positiva möjligheten att bli professionell, utveckla spetskompetens och expertis inom detta ansvarsområde. Detta fungerar också väl och leder till goda kostnadseffektiva resultat så länge det problem man ska arbeta med är tydligt, avgränsat och faller inom den kompetens och det uppdrag man har. Passformen mellan problem, uppdrag, mandat och kompetens måste vara god.

För många målgrupper och personer i eller på väg in i utanförskap är det precis tvärtom. Deras problematik är sammansatt och består t.ex. av neuropsykiatriska, sociala, psykologiska och ekonomiska komponenter. Den är inledningsvis ofta diffus och svår att upptäcka. Lösningen förutsätter gränsöverskridande och samverkande insatser från ett flertal aktörer och inom flera olika myndigheter.

Problemet är att de aktörer som ska jobba med detta är organiserade enligt figuren nedan. Figuren fångar det som ibland kallas stuprörstänkande i offentlig sektor – kommun, landsting, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, rättsväsende etc. Men det bör observeras att inne i dessa stuprör finns det sugrör – skola, socialtjänst, kultur och fritid etc. Många gånger med lika vattentäta skott mellan sig som mellan myndigheterna. Detta betyder att då man ska ta tag i situationen kring personer med en komplex och sammansatt problematik uppstår ofta en sorts gränskonflikt eller perspektivkamp.

Specialiseringens effekter i form av att varje verksamhet utvecklar sin egen olikhet och särart i form av kompetens, ansvar och arbetsmetodik kan riskera att få ödesdigra konsekvenser på möjligheten att samordna olika insatser för en person eller en målgrupp. Den styrka som ligger i olika specialistkompetenser kan helt enkelt bli den största svagheten för att skapa en sammanhängande insats för den som behöver hjälp. I stället för samordnade insatser kring en klient riskerar man att få konkurrerande och motverkande perspektiv.

| Kommun | | | | Landsting | | | | Försäkringskassan | Arbetsförmedlingen |
|--------------|-------|--------|--------|----------------------------|----------------|------------|--------------|-------------------|--------------------|
| Socialtjänst | Skola | Fritid | Kultur | Barn- och ungdomspsykiatri | Vuxenpsykiatri | Primärvård | Akutsjukvård | | |

Men det kan också uppstå en kamp om resurserna, eller snarare betalningsansvaret för insatserna. I studier jag gjort kring t.ex. tidiga insatser för barn och unga har jag sett hur kostnaderna för ett best case i allt väsentligt betalas av skolan samt barn- och ungdomspsykiatri. Vinsterna tillfaller socialtjänsten inom kommunen, vuxenpsykiatri inom landstinget och i samhället i stort rättsväsendet, allmänheten och försäkringskassan.¹

Med andra ord; de som tar kostnaden för insatsen får ingen utdelning. Och de som får vinsterna satsar inte. Det saknas helt enkelt ekonomiska incitament för att agera preventivt. En chef som håller styvt på sitt budgetansvar har snarare stöd från ledning och revisorer i att hålla

¹ Se Nilsson, I. (2010). *Helhetssyn och långsiktighet – en socioekonomisk analys av de folkhälsopolitiska målen*.

budgeten än för att agera klokt och kostnadseffektivt utifrån ett långsiktigt helhetsperspektiv. Konsekvensen av detta är en betydande risk för ineffektiv resursanvändning och slöseri både med mänskligt och ekonomiskt kapital. Dålig resurshushållning med andra ord. Organisationsstrukturen och de styr- och uppföljningssystem som är kopplade till denna bidrar alltså inte med självklarhet till att uppnå de mål vi vill uppnå utifrån ett för många målgrupper nödvändigt helhetsperspektiv, snarare motverkas en uppfyllelse av dessa mål av det sätt vi organiserat våra verksamheter på.

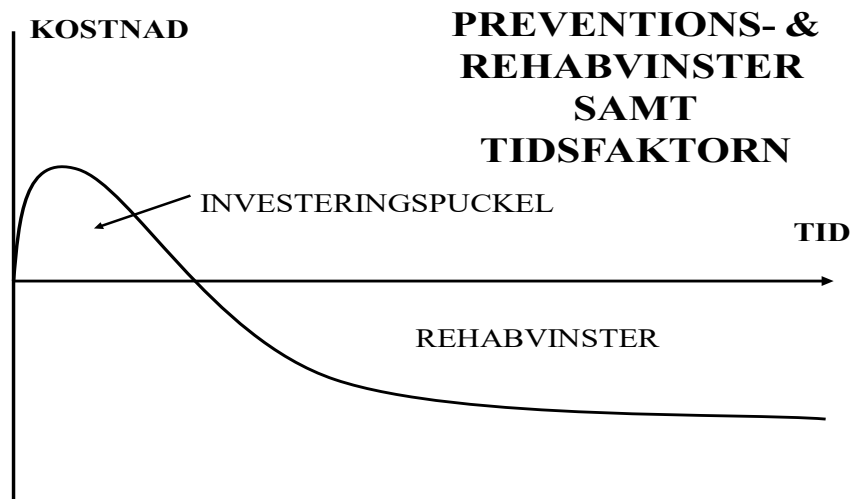
2.4 Kortsiktigheten

Nästa problem är att man i de flesta offentliga sammanhang (vid sidan av fysiska investeringar som gator och hus) styr och följer upp verksamheter i termer av kostnader och intäkter som debiteras innevarande budgetår, men ytterst sällan i termer av investeringar.

Om vi sålunda tänker oss att man ska göra en samhällsinsats för att bistå barn med ADHD, deprimerade flickor, arbetslösa unga eller personer med psykiska funktionshinder att ta sig tillbaka till normalitetens livsfåra ses detta ofta som en budgetmässig kostnad som till 100 procent belastar innevarande års budget. Skulle vi å andra sidan välja att satsa pengarna på att bygga ett nytt hus skulle detta budgetmässigt belasta en investeringsbudget och innevarande års budget skulle i princip endast belastas med avskrivningskostnaden. Detta förhållande skapar i styrsystemen en asymmetri till humankapitalets nackdel.

Det sociala investeringsperspektivet finns alltså normalt sett inte med i de styr- och rapporteringssystem man använder sig av. Sålunda kan man säga att man i våra offentliga system har institutionaliserat kortsiktighet i ledningsarbetet kring sociala frågor, hälsa, vård, prevention och rehabilitering. Ofta i direkt motsatsförhållande till, ibland till och med i konflikt med, de grupper av professionella som jobbar med unga människor och människor på väg in i utanförskap. Lite mer tillspetsat kan utformningen av styrsystem leda till att man blir allt bättre på att springa fort i fel riktning.

I ett flertal studier har jag sett att tidiga insatser och preventiva förebyggande insatser sannolikt är billigare än att vänta eller avstå från att göra något. För att tjäna pengar måste man satsa pengar och att i detta satsande finns en viss risk. Det uppstår i allt investerings-tänkande en sorts initial kostnadspuckel – illustrerad i figuren nedan. Kostnaderna kommer innan de framtida vinsterna. Och vinsterna är inte säkra.



För barn och unga blir konsekvenserna av detta tänkande dramatiskt – för barnen själva ur ett socialt och mänskligt perspektiv och för samhället ur ett rent ekonomiskt perspektiv eftersom konsekvenserna av ett misslyckande kan leda till ett utanförskap och en marginalisering under decennier. Vi pratar då, ofta om ekonomiska effekter som kan mätas i miljontals kronor, stundtals tiotals miljoner kronor, per person.

Det finns en viss risk att så länge våra styr- och rapporteringssystem i offentlig verksamhet inte med självklarhet vare sig medger hantering av långsiktighet, investerings-tänkande kring sociala frågor eller risktagande kommer det att hålla kvar oss i en kortsiktighet som inte bara är ekonomiskt ineffektiv och som i kommunallagens mening leder till dålig ekonomisk hushållning utan som dessutom skapar onödigt mänskligt lidande och betydande negativa hälsoeffekter. Det finns helt enkelt inga ekonomiska incitament för en chef med strikt budgetansvar att långsiktigt sträva i denna riktning.

2.5 Det ökande utanförskapet och den ineffektiva resursanvändningen

Denna process – utanförskapet och ohälsan samt kostnaderna förknippade därmed – är i stora delar helt onödig. Ett grundproblem är att utanförskapets effekter på grund av kortsiktigheten och bristen på helhetssyn i stora och väsentliga stycken blir osynliga för de som har att fatta beslut kring dessa frågor. Man har helt enkelt inte informationssystem som ger relevant och korrekt information om utanförskapets ekonomiska effekter. Vidare leder detta till att ingen enskild aktör har ansvar ur ett långsiktigt helhetsperspektiv. Ett förhållande som lätt leder till ett välkänt och besvärligt svartepetterspel kring svåra frågor.

Om vi ska närma oss en lösning kring detta och skapa ett mer mänskligt och inkluderande samhälle, där vi dessutom använder våra gemensamma resurser mer effektivt, bör dessa förhållanden vara en utgångspunkt för nya lösningar.

Det förekommer i dag runt om i landet mängder med goda samverkansprojekt och i många av landets kommuner arbetar man utifrån ett socialt investeringsperspektiv, ofta utifrån så kallade sociala investeringsfonder, men även på andra vis.

Men i nästan samtliga fall har man vad jag här kallar ett operativt perspektiv på dessa frågor. Man löser konkreta problem kring konkreta målgrupper. Jag vill här, diskutera hur man kan tackla denna fråga utifrån ett bredare och mer strategiskt och långsiktigt perspektiv. Min

utgångspunkt är att många av de initiativ jag mött genom åren i grund och botten har ett reaktivt och reparativt perspektiv. Dvs. de syftar till att lindra eller undanröja de problem som uppstår i dagens stuprörsbaserade och kortsiktiga organisationer och styr- och uppföljnings-system. Det förefaller som om man tar dessa system för givna och oföränderliga.

Detta leder till några olika frågor. För det första vad är skillnaden mellan att vara produktiv (lite förenklat; att arbeta så fort som möjligt) och att vara effektiv (lite förenklat; att göra rätt saker)? Och för det andra; vad menas med effektivitet i detta sammanhang? Rätt saker ur vilket perspektiv och med vilken tidshorisont?

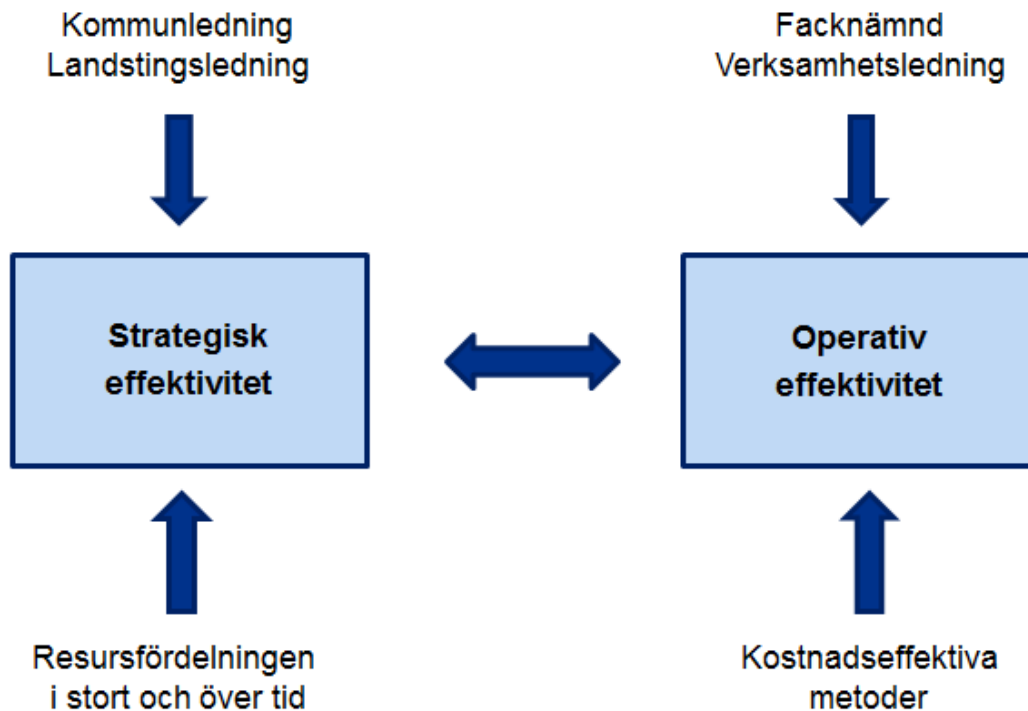
2.6 Strategisk och operativ effektivitet

Om man accepterar att effektivitet handlar om att möta ett behov genom att göra rätt sak, vid rätt tidpunkt, till rätt kvalitet och med lägsta möjliga kostnad blir tiotusen kronors-frågan; varför gör vi inte detta i högre grad än det vi gör i dag?

Naturligtvis ligger en del av svaren kring effektivitetsproblemet på metodnivån – man tillämpar kanske inte fullt ut kunskapsbaserade arbetsmodeller eller kostnadseffektiva metoder. Men min bild är att man på ett djupare plan kan förstå effektivitetsproblemet om man tittar på det som ett styr-, organisations-, uppföljnings- och managementproblem vilket jag kommer att göra nedan.

Man kan beskriva begreppet effektivitet på flera olika vis. En aspekt skulle kunna vara vad man i detta sammanhang skulle kunna kalla operativ effektivitet eller metodeffektivitet. Med detta skulle i det här sammanhanget innebära den vårdinsats eller behandlingsmodell som, givet de resurser man förfogar över, och den struktur man befinner sig i, ger mest eller bäst effekt till lägsta kostnad. Detta är också det effektivitetsbegrepp som lättast kan kopplas till begreppet evidensbaserad eller kunskapsbaserad metodik eller praktik. Detta effektivitetsbegrepp handlar om att använda sig av de tilldelade resurserna på bästa vis och ägs av professionen, facknämnder och verksamhetsledning.

Strategisk effektivitet eller systemeffektivitet handlar på ett övergripande plan om hur resurserna fördelas bäst mellan olika insatsområden och över tid. I det här sammanhanget handlar det om fördelningen av resurser mellan t.ex. förskola, skola, barnpsykiatri och socialtjänst – effektivitet ur ett helhetsperspektiv. Men det kan också handla om fördelningen av resurser mellan tidigt och sent under uppväxten – effektivitet ur ett långsiktighetsperspektiv. Det kan också handla om resursfördelningen i stort mellan välbärgade och rika stadsdelar å ena sidan och utsatta och fattiga stadsdelar å den andra. Detta effektivitetsbegrepp ägs främst av kommun- och landstingsledning.



Dessa båda perspektiv på effektivitet står i ett sorts beroendeförhållande till varandra. Man skulle kunna säga att utan en optimal resursfördelning – dvs. strategisk effektivitet – kan många operativt effektiva insatser vara bortkastade, se figuren ovan. Och omvänt oavsett hur strategiskt effektivt man än fördelar resurserna kan detta vara bortkastat om man inte är operativt effektiv i genomförandet. Ytterst handlar det om att på en system- och strukturnivå hantera det jag tidigare kallat kortsiktighet och stuprörstänkande. Låt mig ge några exempel.

- I ett kortsiktigt perspektiv kan man kanske till en kostnad av 100 000 kronor vara ytterst operativt effektiv med en insats kring utsatta barn. Men om man kunnat genomföra insatsen fem år tidigare till en kostnad av 5 000 kronor är man strategiskt ytterst ineffektiv – stämna i bäcken-effekten.
- På samma vis kan man säga att om en god insats utförs i den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten kring ett utsatt barn med hög operativ effektivitet kan det vara i stort sett helt bortkastat och strategiskt ineffektivt om inte detta koordineras med insatser från andra aktörer som skola och socialtjänst. Hur meningsfullt är det att behandla en ung flicka för depression inom barn- och ungdomspsykiatrin om socialtjänsten inte samtidigt tar tag i föräldrarnas missbruk och skolan den mobbing hon utsätts för där – kasta friska pengar efter den sjuka effekten.
- Man kan också tänka sig att man på högsta ledningsnivån genomför stora förändringar vad gäller organisation och styrning som leder till goda förutsättningar för strategisk effektivitet. Detta kan vara helt eller delvis bortkastat om man på den verkställande nivån fortsätter att arbeta med metoder som inte ger effekt eller ger effekt till orimligt hög kostnad. Den operativa ineffektiviteten skapar strategisk ineffektivitet – mycket prat och lite verkstadseffekt.
- På likartat vis kan man tänka sig att man genomför goda insatser inom rehabilitering av missbrukare och/eller kriminella t.ex. inom beroendevården eller kriminalvården som

sedan inom frivården eller eftervården inte följs upp. Resultatet blir att tämligen dyra insatser som i sig kan ge god effekt till följd av bristande uppföljning blir mer eller mindre bortkastade – svaga länken i kedjan effekten.

Det handlar alltså om att både introducera kunskapsbaserade kostnadseffektiva metoder (operativ effektivitet) och skapa styrsystem och strukturer som stödjer dessa (strategisk effektivitet). Här kan man se att det finns följande tre typer av lednings- och implementeringsuppdrag.

- Inom professionen och för chefer handlar det om att öka kompetensen, att arbeta mera systematiskt och kompetensutveckla alla medarbetare.
- För förvaltningsledningar och chefer handlar det om att utveckla och implementera kunskapsbaserade och kostnadseffektiva arbetsmetoder.
- För kommunledningar och landstingsledningar (dvs. kommunstyrelser och landstingsstyrelser) handlar det om att förändra strukturer, styr- och uppföljningssystem, ersättningsystem och resursfördelningssystem samt att skapa tillgång till ett socialt investeringskapital med vilket man kan mena kapital som inte är inlåst i den traditionella budgetprocessen.

De två första delarna i detta ledningsuppdrag har i första hand koppling mot begreppet operativ effektivitet. Den tredje delen handlar om strategisk effektivitet. Samtliga tre infallsvinklar syftar till att skapa förutsättningar för en god ekonomisk resurshushållning och reducera utanförskapet i samhället.

3 Ett socialt investeringsperspektiv

3.1 Inledning

Utanförskapet i samhället är stort, växande och kostar utomordentligt stora summor pengar. Ett socialt investeringsperspektiv baserat på de två begreppen helhetssyn och långsiktighet har allt mer kommit att lyftas som en tänkbar lösning på detta problem. På många platser i landet har man valt att skapa vad man kallar sociala investeringsfonder. I vissa fall har det gått enkelt och utan svårigheter, men på några platser har det lett till konflikter kring själva fondbegreppet. En del ekonomer hävdar (på saklig grund) att i kommunrättslig mening kan tidiga insatser inte definieras som en investering med vilket menas en tillgång som kan föras in i en balansräkning, och inte heller får man avsätta medel i en fond. Å andra sidan finns ett stort antal kommuner där berörda ekonomer klart och tydligt signalerar (även detta på saklig grund) att vi kan kalla dessa medel precis vad vill bara vi hanterat dem bokföringsmässigt på ett korrekt vis. Låt oss därför bena lite i begreppet.

3.2 Begreppet sociala investeringar i det här sammanhanget

Med investering brukar man mena att man i dag tar en kostnad för något, som i framtiden förväntas ge en större intäkt än den ursprungliga kostnaden. I detta ligger några olika saker.

- Tidsaspekten – kostnaden kommer först, intäkten kommer betydligt senare. Man brukar också tänka sig att intäkterna kan komma under en längre tidsperiod.
- Riskaspekten – man kan inte alltid vara säker på att avkastningen kommer till stånd. Osäkerhet är ett begrepp som är intimt förknippat med begreppet investering.
- Omfördelningsperspektivet – det är inte självklart att de som gjort den ursprungliga investeringen, är de som kommer att erhålla de framtida vinsterna.

I det här sammanhanget används termen sociala investeringar för att beskriva att man satsar resurser på människor för att förhindra, förebygga eller reducera nutida eller framtida utanförskap. Kostnaderna för en sådan social investering består av alla de insatser man gör för att uppnå detta. Intäkterna kan bestå av flera olika delar, som minskade framtida kostnader för försörjning eller vård samt tillförda produktionsvärden och skatteintäkter.

Man skulle också kunna se sociala investeringar som en social innovation. En helt ny form av resurspott som är fristående i förhållande till andra budgetmedel. En resurspott som för resursanvändningen utgår från kriterier som helhetssyn och långsiktighet. Och en resurspott som delvis står utanför den ordinarie budgetprocessen i en kommun eller ett landsting. En resurspott som inte i förväg är bunden till t.ex. historiska beslut, vanor eller särskilda intressegrupper. Och en resurspott med andra uppföljnings- och redovisningsprinciper (långsiktighet och helhetssyn) än den ordinarie bokföringen. I många av de kom-

muner som inlett ett arbete med att dels skapa sociala investeringsmedel och dels genomföra sociala investeringar tycks man i detta sammanhang ofta mena ungefär följande.

- En unik och tydligt definierad, samt offensiv satsning riktad mot en specifik målgrupp eller ett specifikt problem.
- Insatsen är antingen av förebyggande/preventiv eller rehabiliterande natur.
- Insatsen innehåller i regel inslag av långsiktighet, uthållighet och samverkan.
- Insatsen innehåller ofta någon form av metodutveckling, innovation och/eller är tydligt kunskaps-/evidensbaserad.
- Effekterna av insatsen ska gå att följa upp, utvärdera och ekonomiskt beräkna
- Insatsen bör gå att avgränsa och effekterna ska kunna mätas och räknas av mot den ursprungliga investeringskostnaden.
- Det finns ett uttalat mål att en klok satsning i dag ska leda till minskade resursbehov i framtiden och detta ska gå att mäta.

Ett möjligt problem med begreppet sociala investeringar är att det mesta man gör i samhället kring barn och unga på ett eller annat vis skulle kunna definieras som sociala investeringar. Allt från mödrahälsovård, via förskola till grundskola och gymnasium. Det finns med andra ord en risk att begreppet späds ut, och kan komma att omfatta allt. På sikt blir det nödvändigt att begreppet får en mer genuin definition men så här långt tycks de flesta av de kommuner som fattat beslut om sociala investeringar ha utgått från en definition ungefär i stil med ovan.

3.3 Strategiska eller operativa mål med sociala investeringar

Om det droppar vatten från en kran – vad väljer du att göra? Torka under kranen med en trasa, eller stänga kranen?

Om vi är intresserade av att med hjälp av sociala investeringar både skapa en bättre situation för t.ex. barn och unga och samtidigt höja effektiviteten i resursanvändningen, hur kan och bör vi då se på målsättningen med sociala investeringar? Som jag ser på det finns det två tillvägagångssätt: det operativa och det strategiska.

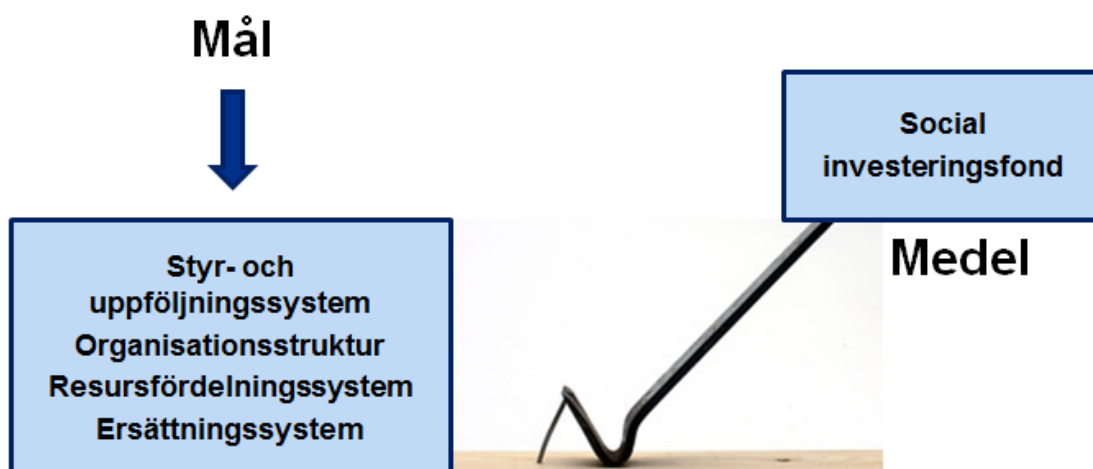
Om vi ser på sociala investeringar utifrån det operativa perspektivet handlar det om, att utifrån begreppen helhetssyn och långsiktighet hitta och ta i anspråk metoder som på bästa vis uppfyller målet för vissa klientgrupper eller specifika problemområden. Målsättningen blir således att lyckas på klientnivå och med det enskilda projektet. Man skulle kunna säga att de sociala investeringarna fyller funktionen att hantera och reducera, eller rentav dölja effekterna av de systemfel i våra offentliga organisationer som leder till att komplexa och långsiktiga problem hanteras utifrån ett fragmenterat och kortsiktigt och därmed ineffektivt synsätt. Följaktligen kommer man att som en (oavsiktlig) följd av detta att underlätta en fortsatt existens av dessa systemfel. Man agerar helt enkelt systemsmörjande. Lite tillspetsat skulle man kunna uttrycka det som att man har ett medberoendebeteende i förhållande till systemfelen. Med detta synsätt blir sociala investeringar en fråga för facknämnder och fackförvaltningar om hur de på bästa vis ska lösa sitt uppdrag för de målgrupper de arbetar med?

Om man däremot, vid sidan av och bortom de operativa målen med sociala investeringar, dessutom har en strategisk målsättning blir bilden helt annorlunda. Då handlar det om att i grunden reducera eller undanröja de systemfel som gör att sociala investeringar behövs. Ett

systemförändrande perspektiv. Då pratar vi om hur resursanvändningen i stort sker i våra offentliga system. Med detta perspektiv handlar det hela om att få hjälp att synliggöra och åtgärda de brister i våra strukturer som lett fram till behovet av sociala investeringar. Det handlar om hur långsiktighet och helhetssyn påverkas av: vårt sätt att organisera verksamheten, våra styr- och uppföljningssystem och våra ersättnings- och belöningsystem samt resursfördelningssystemen i stort.

Med detta synsätt blir sociala investeringar i allra högsta grad en fråga för kommunstyrelsen, kommundirektören och kommunens ekonomichef. Hur använder vi totalt sett de resurser vi förfogar över i kommunen (landstinget/regionen) på bästa vis? Har vi en resursfördelningsmodell som ger högst marginalnytta per insatt krona eller inte?

Figur 3.1 De sociala investeringarnas symboliska värde och värde som hävstång för en större förändringsprocess



Låt mig exemplifiera med ett problem och en målgrupp som finns i praktiskt taget varje svensk kommun: Unga som under skoltiden först skolkar, därefter blir hemmasittare och slutligen misslyckas med att ta sig in på arbetsmarknaden. Dessa unga får alltför ofta ett riktigt dåligt liv som vuxna i form av arbetslöshet, ohälsa och annat utanförskap vilket kostar samhället mycket pengar.

Ser vi detta ur ett strikt operativt perspektiv blir frågan; hur får vi tillbaka dessa barn till skolan så att de kan fullgöra sin skolgång? En fråga i första hand för skolledningen. Men om vi ser frågan ur ett strategiskt perspektiv ställer vi en helt annan fråga; hur kommer det sig att så många barn hamnar i denna situation och hur kan vi förhindra att detta sker i framtiden? En fråga som i högsta grad berör kommunens högsta ledning eftersom den leder till följdfrågor av systemförändrande natur såsom följande.

- Vad är det i våra styr och uppföljningssystem och i vår budgetprocess som gör att vi inte värderar effekterna av ett preventivt arbete och tidiga insatser tillräckligt mycket för att förhindra detta? Är det så att våra uppföljningssystem ger en både ofullständig och missvisande bild av verkligheten?
- Vad är det i vår organisationsstruktur som gör att vi inte får till stånd ett samarbete mellan skola och socialtjänst kring dessa barn? Har vi kanske fel nämndstruktur?
- Är vår skolpeng och andra delar av våra ersättningsystem feldesignade vilket leder till att barn med behov av stöd inte får det på bästa tänkbara vis?

- Har vi fördelat resurserna på bästa sätt i vår kommun? Eller vore det klokare att omfördela en del resurser till skolan för att tidigt förhindra ungas marginalisering?

I en studie som genomfördes i Trelleborgs kommun kring målgruppen ”unga långtidsarbetslösa med stora svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden”, ledde det strategiska perspektivet till att utmaningen omformulerades från att vara ett strikt arbetsmarknadspolitiskt problem till följande något bredare grepp:

Svårigheten för unga trelleborgare att ta sig in på arbetsmarknaden är inte enbart en arbetsmarknadspolitisk fråga. Det är en långsiktig tvärsektoriell fråga som oftast startar tidigt i livet; först i förskolan, som därefter accelererar under skoltiden och slutligen manifesteras i det unga vuxenlivet som ett arbetsmarknadspolitiskt problem.

Det är en fråga som rör de flesta kommunala förvaltningar samt ett flertal regionala och statliga myndigheter främst sjukvården, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och rättsväsendet. Konsekvenserna av att inte ta ett helhetsgrepp kring detta är mänskligt lidande, stora kostnader och betydande ineffektivitet i de offentliga systemen.²

Om vi ser detta enbart ur ett strikt ekonomiskt perspektiv borde vi ta tag i frågan tidigt och, som man säger i näringslivet, investera oss ur situationen på ett offensivt och långsiktigt vis. I stället för att, som man alltför ofta gör i dag, svälta oss ur det hela. Det är detta som är ett strategiskt och systemförändrande perspektiv på frågan. Är det lätt? Nej. Men det kanske är nödvändigt. Ungefär 25 procent av alla unga misslyckas med att genomföra sin gymnasieutbildning på tre år. Av dessa är det ungefär hälften som kompletterar betygen på egen hand. Den andra halvan riskerar att hamna i ett mer eller mindre permanent utanförskap. Ett års försenat inträde i arbetslivet leder i runda tal till en samhällskostnad på ungefär en halv miljon kronor. Prislappen på ett livslångt utanförskap ligger på i storleksordningen 10 till 12 miljoner kronor.

Vi kan kring denna och andra målgrupper välja tre olika angreppssätt. Vi kan antingen blunda för frågan och låta tingens ordning bestå. Vi kan också ta ett operativt grepp kring frågan. Eller så kan vi försöka inta ett systemförändrande strategiskt perspektiv på det hela. Det första angreppssättet är ofta det gängse i dag och blir väldigt dyrt. Det andra leder, i bästa fall till att man löser problemet för ett antal barn. Problemet är att vi något år senare har ett antal nya barn med samma problem. Det tredje angreppssättet syftar till att undersöka de mekanismer som leder fram till situationen och därefter försöka förhindra att fler barn i framtiden drabbas av detta problem.

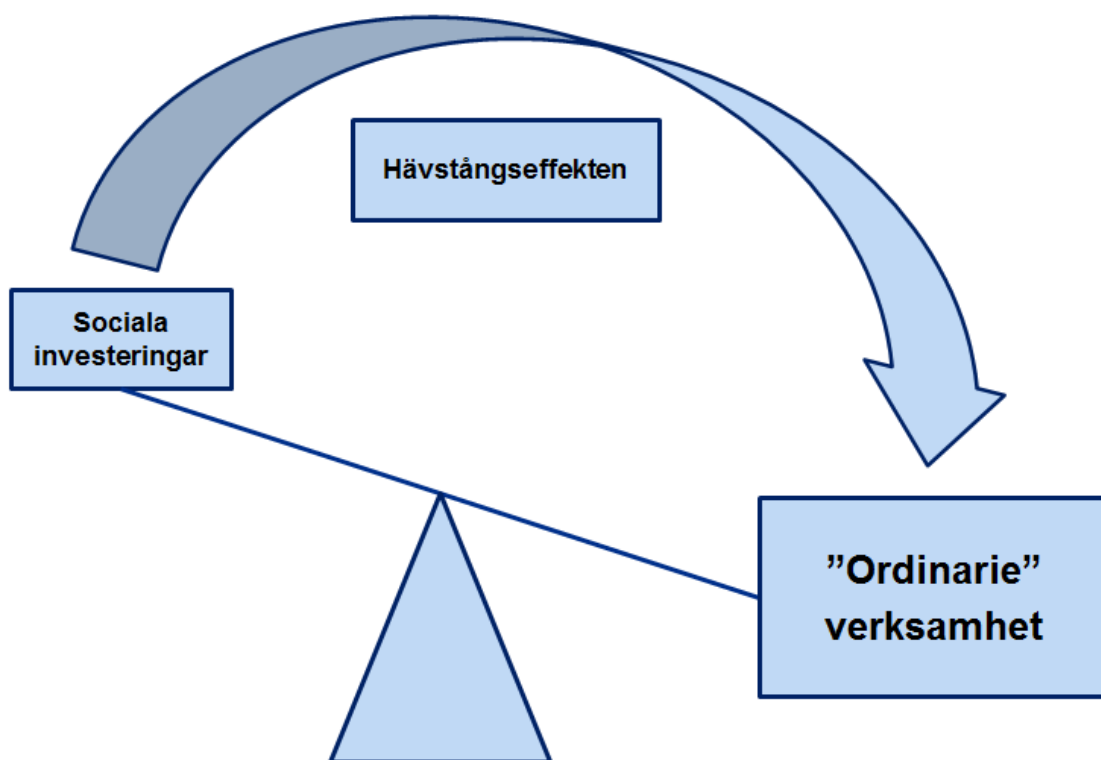
Problemet handlar om att organisationsstruktur, ersättnings-, resursfördelnings- samt styr- och uppföljningssystem systematiskt tycks leda till att de resurser vi har inte används effektivt.³ Det innebär med andra ord att vi har ett strategiskt effektivitetsproblem. Det betyder att det strategiska syftet för sociala investeringar bör ha ett bredare och vidare syfte än att lösa ett konkret och påtagligt preventions- eller rehabiliteringsproblem. Även i kommuner där man satsar stora resurser på sociala investeringar utgör dessa en mycket liten del av den totala resursmassa som kommunen har att förfoga över. Om man i en normalstor kommun, som till exempel Östersund, skulle göra storsatsning och förflytta 40 miljoner kronor årligen⁴ till en social investeringsfond skulle detta trots allt inte motsvara mer än 1 procent av kommunens totala årliga budget.

² Nilsson Lundmark, E. och Nilsson, I. (2016). *Vem pratar vi egentligen om – en kartläggning och analys av unga i Trelleborg med svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden*. Samordningsförbundet i Trelleborg.

³ Denna fråga har jag utförligt diskuterat i Nilsson, I. (2011). *Helhetssyn & långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande*, SEE & Idéer för Livet/Skandia.

⁴ Östersund sociala investeringsfond uppgår hösten 2015 till 10 miljoner kronor.

Sålunda kan man med inspiration från figuren nedan, fundera över vilka strategiska mål som sociala investeringsfonder kan bidra till att uppnå, genom en sorts smitto- eller hävstångseffekt. Man kan se detta som början till ett perspektiv- eller paradigmskifte. Det strategiska målet med sociala investeringar borde alltså rimligen vara att påverka hela den kommunala organisationen i stort kring frågor som rör organisering, styrning, resursfördelning, uppföljning och utvärdering.



I figuren nedan illustreras tre tänkbara nivåer av effekter som kan uppkomma som en följd av sociala investeringsmedel. Den första nivån handlar primärt om att det projekt man investerar i ska lyckas. Framgång av första graden. På denna nivå handlar det om att lyckas i det konkreta preventionsarbetet som man fått sociala investeringsmedel till, och att kunna påvisa denna framgång ekonomiskt.

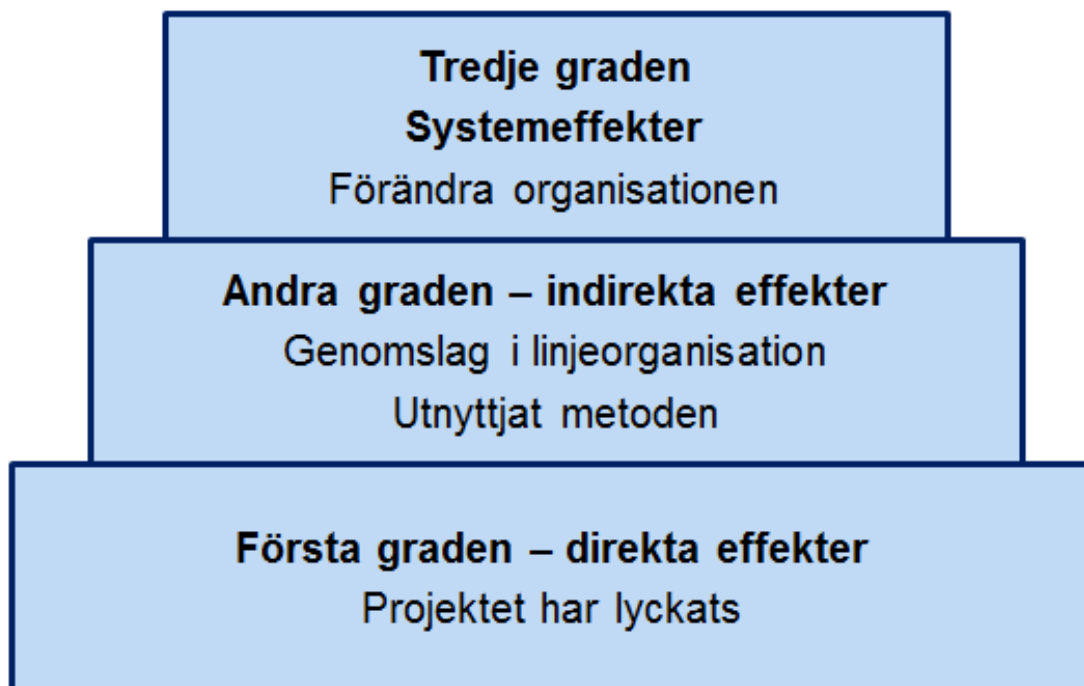
Detta kan i sin tur ge draghjälp på den andra nivån, som vanligen ger uttryck för en strävan efter att uppnå konkreta smittoeffekter. Syftet kan alltså vara att skapa återverkningar i den kommunala organisationen genom att synsätt, metoder, uppföljnings- och utvärderingsmodeller utvecklas. Kanske vill man se hur man generellt sett kan få en högre resurseffektivitet (både strategiskt och operativt) genom att använda sig av sociala investeringar.

På den tredje nivån handlar det om att låta denna smittoeffekt väcka frågor som: Har vi rätt organisation? Har vi rätt styrsystem? Har vi rätt ersättningssystem om vi vill använda våra resurser så effektivt som möjligt?⁵ Detta bör kanske vara det yttersta strategiska syftet med sociala investeringar. Man kan se de sociala investeringarna som en sorts pedagogisk murbräcka eller en social innovation, med vars hjälp man ställer grundläggande effektivitets-

⁵ Se Nilsson, I. (2011). *Helhetsyn & långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande*, SEE & Idéer för Livet/Skandia.

frågor kring organisation och styrning av vår offentliga verksamhet. På så sätt kan man primärt se de sociala investeringarna som en sorts förändringskatalysatorer eller tändhattar i en större förändringsprocess.

Figur 3.2 Tre nivåer av framgång kring sociala investeringar



3.4 Sociala investeringar – fyra utmaningar

Att göra en social investering innebär helt enkelt att man skapar en beslutssituation där man ställer kostnaden för en åtgärd i dag (prevention eller rehabilitering), mot de vinster som står att göra i dag och i framtiden om man lyckas med åtgärden (förhindrat eller reducerat utanförskap). I detta ligger också att man gör en känslighetskalkyl, där man värderar risken för olika grader av framgång och misslyckanden. Kring detta finns några tydliga utmaningar:

- Hur hanterar man risker och misslyckanden? Tänk om man inte når upp till de mål man satt för insatsen – riskproblemet.
- Hur skapar man investeringsmedel för att komma över det vi tidigare har kallat investeringspuckeln? Hur frigör man medel så att man både kan hantera tidigare perioders misslyckanden och förebygga framtidens – kapitalproblemet.
- Hur ska man följa upp, bokföra och skapa goda ekonomiska incitament för insatser som ger effekter långt in i framtiden – långsiktighetsproblemet.
- Hur hanterar man utmaningen i att de som gör den ursprungliga investeringen sällan får någon större del av vinsten och att de som får de stora vinsterna sällan bidrar till investeringen – omfördelningsproblemet.

3.5 Det nödvändiga nästa steget

Jag har här beskrivit två stora samhällsproblem: effektivitetsproblemet och utanförskaps- eller ohälsoproblemet. Två problem som delvis är varandras spegelbilder. Människor som hamnar i utanförskap har ofta komplexa och multipla problem som kräver långsiktiga insatser. Dagens stuprörsstruktur och kortsiktiga ekonomiska tänkande leder alltför ofta till att utanförskapet inte kan brytas och i värsta fall till att det fördjupas. Detta leder inte bara till elakartade mänskliga effekter. Det leder också till en ineffektiv resursanvändning.

Sociala investeringar kan vara en väg att tackla dessa två utmaningar. Det avgörande vägvalet är att med dessa insatser gå bortom de enskilda investeringsprojekten som enbart fokuserar på att bryta enskilda personers utanförskap. Avgörande är också att gå bortom fruktlösa diskussioner om investeringsmedel ska kallas fond eller inte. Det centrala vägvalet kring ett arbete med sociala investeringar är om man ska anlägga ett systembevarande eller ett systemförändrande perspektiv. Jag anser att det systemförändrande perspektivet är nödvändigt. Det väsentliga är att se sociala investeringar som en strategisk hävstång med syfte att uppnå strategisk förändring av våra offentliga system som bidrar till att skapa och förstärka utanförskapet. Därigenom kan vi förändra våra offentliga system i en sådan riktning att det bidrar till en reduktion av ohälsa och utanförskap och till att höja effektiviteten i vår resursanvändning.

På ett likartat vis är det med olika samverkanslösningar. Jag har genom åren följt ett stort antal samverkansprojekt som nästan alla följer samma mönster; man identifierar ett behov, man startar ett projekt, man genomför det, man utvärderar det och man glömmer det. Och något år senare upprepar man precis samma mönster. Det finns i dag massor med kunskap om hur man initierar och leder operativa samverkansprojekt. Projekt som nästan alla har ett systemsmörjande eller systembevarande perspektiv. I ett fåtal kommuner har man tagit steget i riktning mot strategisk samverkan.

Det är nu dags att knyta samman det strategiska perspektivet kring sociala investeringar och samverkan så att man på så sätt via sociala investeringar kan röra sig i riktning mot långsiktighet, och via samverkan röra sig i riktning mot en helhetssyn. Och detta ur ett strategiskt systemförändrande perspektiv. Ett perspektiv som gör att vi måste ställa oss frågor som; har vi organisationsstrukturer, styr- och uppföljningssystem samt resursfördelnings- och ersättningsystem som bidrar till att minska människors utanförskap och som dessutom är resurseffektiva? Vi kommer då smärtsamt ofta upptäcka att svaret på dessa frågor blir ett tämligen klart nej. Det är dags att ändra på detta förhållande.

3.6 Ett systembevarande eller ett systemförändrande perspektiv på sociala investeringar

Utifrån ett strikt logiskt perspektiv borde sociala investeringar inte vara nödvändiga om resursanvändningen redan från början vore effektiv. Men eftersom verkligheten ter sig annorlunda skulle sociala investeringar utifrån en sådan tanke i stället kunna utgöra indikatorer som synliggör de systembrister som gör den offentliga sektorns resursanvändning ineffektiv och leder till onödigt utanförskap och onödig ohälsa. I motsats till det operativa perspektivet, skulle därför sociala investeringar utifrån ett strategiskt perspektiv kunna användas som en katalysator för systemförändrande åtgärder. Om barnet med dyslexi inte får adekvat stöd blir kanske inte lösningen enbart att hantera det med hjälp av ett socialt investeringskapital. Utan att dessutom använda detta kapital för att inleda en systemförändring (t.ex. av styrsystem, upp-

följningssystem eller organisationsstruktur) för att förhindra att nya årskullar av barn hamnar i samma sats något år senare.

Min erfarenhet är att detta beslut är ett avgörande vägval då man ska ta ställning till både hur man skapar sig ett socialt investeringskapital, samt i förlängningen till vad det ska användas. Detta är naturligtvis en fråga som går hand i hand med frågan om huruvida man fokuserar på att med hjälp av sociala investeringar skapa strategisk eller endast operativ framgång. Båda stegen utgör en förbättring i förhållande till i dag. Men det strategiska systemförändrande perspektivet är det som på allvar kan skapa ett perspektiv- och paradigmskifte.

Detta ger då möjlighet att ta ställning till om sociala investeringar i huvudsak ska vara ett instrument för att lösa ett konkret problem kring en konkret målgrupp – barn med dyslexi som inte får stöd i skolan, nyanlända akademiker som inte kommer in på arbetsmarknaden, etc. Med detta, operativa och systemsmörjande perspektiv, blir de sociala investeringarna ett instrument för att hantera, lösa och i viss mån därmed dölja eller osynliggöra de systemfel som leder till en ineffektiv resursanvändning. Man använder det sociala investeringskapitalet för att lösa akuta och konkreta problem. Och när man löst det för en viss målgrupp eller årsklass, så kommer det strax därefter en ny, eftersom grundproblemen kvarstår.

En möjlighet är att också använda de sociala investeringarna som en katalysator för systemförändrande åtgärder. Om dyslexibarnet inte får adekvat stöd blir kanske inte lösningen att hantera det med hjälp av ett socialt investeringskapital utan att dessutom använda detta kapital för att inleda en systemförändring (t.ex. av styrsystem, uppföljningssystem eller organisationsstruktur) för att förhindra att nya årskullar av barn hamnar i samma sats något år senare. Min erfarenhet är att detta är ett avgörande vägval då man ska ta ställning till både hur man tillskapar socialt investeringskapital och i än högre grad till vad det ska användas. Detta är naturligtvis en fråga som går hand i hand med frågan om huruvida man fokuserar på att med hjälp av sociala investeringar skapa strategisk eller endast operativ effektivitet. Båda stegen utgör en förbättring i förhållande till i dag. Men det strategiska systemförändrande perspektivet är det som på allvar kan skapa ett perspektiv- och paradigmskifte. På sätt och vis kan man säga att det handlar om att uppnå en högre effektivitet i den offentliga verksamheten, vilket ytterst är vad kommunallagen säger att vi bör göra.

Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.⁶

Den gängse tolkningen kring denna paragraf i kommunallagen är att det handlar om att hålla budget. Och med detta menas den egna förvaltningens (enhetens) budget för det innevarande året. Men lek med tanken att vi lyckas med att hålla vår egen ettårsbudget på bekostnad av att stora och långsiktiga kostnader uppstår. Har vi då följt eller brutit mot denna portalparagraf i kommunallagen?

⁶ Kommunallagen (SFS 1991:900), kap. 8, 1 §.

4 Några konkreta exempel

Att anlägga ett systemförändrande och strategiskt perspektiv på samverkan och sociala investeringar innebär att man måste tackla ett antal strukturutmaningar. Jag har tidigare pekat på organisationsstruktur, resursfördelnings- och ersättningsystem liksom tillgången till socialt investeringskapital och annorlunda styr och uppföljningssystem.

En sådan kan vara hur man organiserar sin verksamhet. Man kanske behöver ändra nämndstrukturen i en kommun så att alla ärenden som berör nyckelmålgrupper ryms inom samma beslutsområde och inom samma gemensamma budgetram. Ett annat sätt att närma sig detta är att skapa ledningsmodeller som kan hantera sammanhängande frågor inom en och samma ledningsstruktur. Om man t.ex. finner att den stora och ökande gruppen av unga som inte lyckas ta sig in på arbetsmarknaden till stora delar beror på skolmisslyckanden kan det vara en poäng att skapa strukturer där ledningen för ungdomsarbetslösheten och skolan har ett gemensamt uppdrag och en gemensam ledningsorganisation för att hantera denna fråga. Det kanske visar sig att det är en betydligt mer effektiv resursanvändning att förhindra hemmasittare under mellanstadiet än att ta hand om frågan tio år senare då arbetslösheten bitit sig fast.

En annan möjlighet är att använda de gränsöverskridande strukturer som redan finns i dag för att uppnå större helhetssyn i resursanvändningen. De samordningsförbund som i flertalet av landets kommuner är en sådan struktur. En struktur med betydande utvecklingspotential.

Man kanske vill hitta ersättningssystem som belönar rätt resultat i stället för att betala ersättning för utförda prestationer. Då kan koncept som Social Impact Bond vara både ett sätt att skapa nytt investeringskapital och förändra ersättningsmodellerna. Detta gör man i Klippans och Norrköpings kommuner där man prövar modellen på familjehemsplacerade barn.

Ytterligare ett sätt att hantera strukturfrågan är att se hur man kan hantera den centrala resursfördelningsprocessen i en kommun eller landsting; budgetprocessen och den tillhörande styr- och uppföljningsprocessen i form av bokslut med resultat- och balansräkning. Kanske är det på det viset att de traditionella uppföljnings- och redovisningssystemen ger en både ofullständig och missvisande bild av effekterna av hur vi använder våra resurser. Låt oss därför exemplifiera vad vi menar genom att ge ett konkret exempel.

4.1 Det socioekonomiska bokslutet

Situationen

Vi har en kommun med många långtidsarbetslösa. I denna kommun har arbetsmarknadskontoret i uppgift att bidra till att denna målgrupp tar sig in på arbetsmarknaden. För detta har man en budget strax under 19 miljoner kronor. Under det innevarande året har man jobbat med 459 personer med denna bakgrund och som har ett brett spektra av komplikationer kopplat till sin arbetslöshet såsom psykisk och somatisk ohälsa, missbruk liksom språkproblem och olika former av trauman kopplade till tidigare flyktingerfarenheter. Under detta

år har man lyckats få 218 av dem eller 47 procent i arbete. Ett riktigt bra resultat för denna målgrupp.

Problemet är att man förbrukat mer resurser än vad budgeten medger. Noga räknat – vilket framgår av tabellen (den starkt överförenklade resultaträkningen) nedan – uppgår underskottet till strax under 4 miljoner kronor. Kostnaden för att jobba med dessa 459 personer har uppgått till strax under 50 000 kronor per deltagare eller strax över 100 000 för varje tillskapat arbete. Är detta en bra eller dålig affär? Man har ju trots allt överskridit sin budget med 4 miljoner kronor eller drygt 20 procent.

Tabell 4.1 Nyckeltal för arbetsmarknadskontoret

| | |
|---------------------------|-----------------------|
| Intäkter | 18 823 000 kronor |
| Kostnader | 22 743 000 kronor |
| Resultat | -3 920 000 kronor |
| Antal personer | 459 |
| Kostnad per person | 49 549 kronor |
| Antal i arbete | 218 |
| Kostnad per arbete | 104 326 kronor |

Helhetssyn och de externa effekterna

Var och en som jobbat i en kommunal miljö vet att den här typen av situationer nästan alltid leder till hårda och tydliga krav på att få verksamheten i ekonomisk balans. I praktiken ofta en åtgärdsplan för att minska kostnaderna. I praktiken betyder det färre medarbetare och att man kan arbeta med färre klienter framöver eller mindre intensivt med de klienter man har. Men är det ett bra beslut? Vad säger siffrorna ovan om verksamheten? Är den bra eller är den dålig? Är den effektiv eller är den inte effektiv? Vi vet faktiskt inte. Vi vet några saker. Vi vet att man har förbrukat mer pengar än man förfogar över. Och vi vet att varje nyskapad anställning (arbetstillfälle) kostar ungefär 100 000 kronor. Men är det mycket eller lite? Ja det beror på vad vi jämför med.

Det beror bland annat på vilka övriga effekter denna verksamhet skapar för kommunen och andra aktörer. Effekter som inte syns i den traditionella redovisningen av kostnader. Det vi ekonomer ibland brukar kalla externa effekter. Vilka effekter uppstår alltså som inte speglas i pris- eller uppföljningssystemet? Detta är en fråga jag i ett stort antal analyser och utvärderingar sökt svaret på under en femtonårsperiod och stundtals presenterar under rubriken Socioekonomiskt bokslut.

Resultaträkningen i det socioekonomiska bokslutet⁷

I tabellen nedan har jag vidgat den ekonomiska resultaträkningen för arbetsmarknadskontoret genom att skapa vad jag kallar en socioekonomisk resultaträkning som fångar de samlade effekterna av att 218 personer i målgruppen gått från utanförskap till arbete.

Vi ser då att det som för arbetsmarknadskontoret redovisas som en nettoförlust – om man vidgar perspektivet – för kommunens del innebär en nettovinst på mer än 23 miljoner kronor. Denna vinst speglar alla de övriga kommunala kostnader som minskat eller upphört och de

⁷ I detta exempel diskuteras inte vilka antaganden och premisser som ligger bakom kalkylen. Huvudpoängen med detta exempel är inte resultaten i sig – även om de bygger på ett faktiskt fall – utan principerna och att visa att denna typ av bokslut går att göra.

intäkter som tillkommer till följd av denna insats. Att spara på arbetsmarknadskontoret för att man i detta stuprör ska komma i ekonomisk balans innebär rent konkret att man reducerar det samlade kommunala överskottet med en betydligt större summa än de pengar man sparar.

Vi ser också att Arbetsförmedlingen är en nettoförlorare i denna process med en förlust på 12 miljoner kronor – kostnaderna för de olika lönesubventioner som är en förutsättning för att lyckas under den första tiden då målgruppen träder in på arbetsmarknaden. Den samlade samhällsvinsten ser vi längst ner till höger uppgår till 34 miljoner kronor.

Tabell 4.2 Socioekonomisk resultaträkning för arbetsmarknadskontoret

| Summa | | Bolaget | Arbets- förmed- ling | För- säkrings- kassa | Kommun | Lands- ting | Rätts- väsende | Övriga | Summa | Vinst |
|----------------------------------|---------|------------|----------------------------|----------------------------|------------|----------------|-------------------|--------|------------|-------------------|
| Arbets- marknads- kontoret | Intäkt | 0 | 0 | 0 | 18 823 000 | | 0 | 0 | 18 823 000 | |
| | Kostnad | 22 743 000 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 22 743 000 | -3 920 000 |
| Arbets- förmedling | Intäkt | 0 | 3 063 000 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 3 063 000 | |
| | Kostnad | 0 | 16 023 000 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 16 023 000 | -12 960 000 |
| Försäkrings- kassa | Intäkt | 0 | 0 | 5 513 400 | 0 | | 0 | 0 | 5 513 400 | |
| | Kostnad | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 5 513 400 |
| Kommun | Intäkt | 0 | 0 | 0 | 42 261 864 | | 0 | 0 | 42 261 864 | |
| | Kostnad | 0 | 0 | 0 | 18 823 000 | | 0 | 0 | 18 823 000 | 23 438 864 |
| Landsting | Intäkt | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 900 800 | | 0 | 4 900 800 | |
| | Kostnad | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 4 900 800 |
| Rätts- väsende | Intäkt | 0 | 0 | 0 | 0 | | 1 021 000 | 0 | 1 021 000 | |
| | Kostnad | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 1 021 000 |
| Övriga | Intäkt | | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | |
| | Kostnad | | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Produktions- värde | Intäkt | 16 023 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 023 000 | 16 023 000 |
| Summa | | | | | | | | | | 34 017 064 |

Så är verksamheten vid arbetsmarknadsenheten en bra eller dålig affär? Det beror på vilket man perspektiv man anlägger. För kontoret en förlust på 4 miljoner kronor, för kommunen en vinst på 23 miljoner kronor och för samhället en vinst på 34 miljoner kronor. Vill vi ha helhetssyn då vi ska värdera och ta ställning till värdet av en social investering är kanske poängen att också ha styr- och uppföljningsinstrument som ger just den informationen. Den strukturförändrande slutsatsen av detta skulle kunna vara att man alltid då man tar beslut som ger betydande tvärssektoriella och/eller långsiktiga effekter gör den här typen av analyser för att få en uppfattning om de samlade effekterna av en åtgärd. Risken är ju annars att man starkt riskerar att fatta felaktiga beslut därför att man har ett ofullständigt eller missvisande beslutsunderlag.

Tabellen 4.2 visar konsekvensen av en uppföljningsmodell som går från stuprörstänkande till helhetssyn. Men hur ser det ut på lite längre sikt? Hur skapar vi långsiktighet i uppföljningssystemen? I tabell 4.3 har jag – utifrån ett antal försiktighetsantaganden om avklingande effekter, återfall i arbetslöshet, diskontering av framtida effekter m.m. – gjort en prognosticerad och ackumulerad resultaträkning för ett antal framtida tidpunkter av arbetsmarknadskontorets arbete.

Tabell 4.3 Prognosticerad och ackumulerad socioekonomisk resultaträkning för arbetsmarknadskontoret

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 10 | 20 |
|------------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Realt aktör | 9 622 700 | 32 879 527 | 48 852 622 | 61 139 619 | 70 000 434 | 96 298 282 | 135 679 081 |
| Produktionsvärde | 15 406 731 | 44 516 428 | 78 568 096 | 107 401 530 | 135 020 391 | 224 387 340 | 358 213 566 |
| Finansiellt | 8 371 364 | 11 816 039 | 19 158 160 | 27 832 760 | 34 088 481 | 52 654 721 | 80 457 503 |

I denna tabell delar jag upp effekterna, inte per aktör utan per kostnadslag. Reala effekter är de olika insatser som sker från samhällets sida, finansiella effekter är i det här fallet främst försörjningskostnader av olika slag, produktionsvärde är effekterna av att inte arbeta och bidra till folkhushållet. De ackumulerade effekterna redovisas på årsbasis och upp till 20 års sikt.

Vi ser då t.ex. att under en mandatperiod (4 år) uppgår den samlade effekten till strax under 200 miljoner kronor (196 miljoner kronor). En siffra vi kan jämföra med kostnaden för att få denna intäkt (22 miljoner kronor). Vi ser då att avkastningen under en fyraårsperiod uppgår till mer än åtta gånger insatsen.

4.2 Slutsatser

Poängen med detta exempel är inte siffrorna i sig. Poängen är att jag vill visa att det går att komplettera de styr- och uppföljningssystem vi har i dag. Detta är system som leder till att resursfördelning, styrning och uppföljning sker på ett kortsiktigt och stuprörbaserat vis kring verksamheter som i allt väsentligt är av långsiktig natur och nästan alltid är gräns- och aktörsöverskridande. Sådana uppföljningssystem skapar möjligheter att fatta beslut på nytt vis där helhetssyn och långsiktighet är naturliga inslag i de överväganden man gör. En följd av detta är naturligtvis möjligheten till en mer effektiv resursanvändning och att man strävar i riktning mot det jag kallar strategisk effektivitet.

5 Ett antal barriärer att beseгра

Jag har nu pekat på hur man med stöd av sociala investeringar och samverkan kan agera för att hitta lösningar kring utanförskapsfrågan som har ett större inslag av helhetssyn och långsiktighet än i dag. Jag har diskuterat organisationsfrågor, styr- och uppföljningssystem, ersättningssystem samt tillgången till socialt investeringskapital. Min bild är att det inte finns några övergripande generallösningar kring denna fråga. Det finns ingen ”de stora greppens strategi”. Förändringen kommer att ske genom små steg, vid olika tidpunkter och på olika platser. De flesta av dessa idéer är av sådant slag att de helt eller delvis går att genomföra redan i dag. Några av dem, kanske de flesta, har redan genomförts på en eller flera platser. Men det finns naturligtvis hinder. Jag ser två huvudgrupper av hinder; mentala hinder och det jag kallar faktiska hinder.

5.1 De mentala barriärerna

Erfarenheten säger att de mentala hindren vanligtvis är de allra mest frekventa inför en förändringsprocess. De handlar mer om våra rädslor, obehag och föreställningar om världen än om världen som sådan. De handlar om föreställningen om att saker inte går att förändra – så har vi alltid gjort. Eller kanske om att det inte är någon mening – det har vi redan provat och det gick inte. De kanske också handlar om rädslan att misslyckas, rädslan att begå misstag, rädslan att göra bort sig. Att undvika risker tillhör denna delkategori av hinder.

I grund och botten handlar många av dessa hinder om hur vår bild av världen ser ut, våra föreställningsramar. Det man ibland kallar våra kognitiva scheman eller kartor. Sättet på vilket vi tolkar den yttre verkligheten. Ser vi i samma verklighet ett halvfyllt eller halvtomt glas. Säger regelverket att allt som inte uttryckligen är tillåtet är förbjudet, eller tvärtom; allt som inte uttryckligen är förbjudet är tillåtet. Samma verkligheter. Två olika sätt att tolka dem.

Det kan också handla om bekvämlighet. Oviljan att sticka ut huvudet, oviljan att ta på sig merarbete eller oviljan att ta risker. Ytterst handlar det om huruvida vi har ett problemfokuserat eller lösningsfokuserat perspektiv på tillvaron.

Därav kan vi förstå att denna typ av hinder inte främst hanteras genom formella eller strukturella förändringar.

5.2 Att definiera effektiv resursanvändning på ett annat vis än att hålla budget

Hur harmonierar då vårt synsätt med de formella granskningsfunktioner som finns för att följa upp kommunernas resursanvändning, det vill säga den kommunala revisionen? Så här formulerar sig två olika och tämligen representativa kommuner kring denna aspekt av det kommunala revisionsuppdraget:

Verksamhetsrevision eller förvaltningsrevision som det också kallas, är revision som utvärderar och prövar om verksamheterna drivs på ett ändamålsenligt sätt. Det innebär att revisorerna gör en bedömning av om verksamheterna håller god kvalitet och om resurserna utnyttjas effektivt.⁸

Granskningen skall genomföras med en sådan omfattning att revisorerna årligen kan bedöma för varje nämnd och styrelse att verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt.⁹

Kärnan i dessa formuleringar handlar om en effektiv resursanvändning. Med effektivitet brukar man mena att uppnå rätt resultat, av rätt kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Frågan är bara med vilka ögon, utifrån vilken föreställningsram och med vilken världsbild man tar sig an denna uppgift. Om man utgår från det stuprörstänkande och det kortsiktiga budgettänkande jag tidigare diskuterat i denna rapport, är uppgiften ganska enkel. Då handlar det om att utifrån de mål fullmäktige angivit för en verksamhet uppnå dessa mål inom ramen för en tilldelad budget för det innevarande året.

Men om detta leder till att den budgetbalans man på kort sikt uppnår på lång sikt leder till ett betydande resursslöseri (vid sidan av de mänskliga värden som går förlorade) så ligger det faktiskt inom ramen för kommunrevisionens uppdrag att påtala detta och driva frågan. En grund för hur man i olika kommuner i dag tolkar det kommunala revisionsuppdraget är, vid sidan av de lagar och förordningar som reglerar detta, den skrift som SKL publicerat 2006 och av vilken det framgår följande.

Revisorerna har med detta uppdrag fått en roll att bidra i kommunens uppdrag för att uppnå målen för god ekonomisk hushållning.¹⁰

En lekmanrevision eller en förvaltningsrevision som utgår från begreppen helhetssyn och långsiktighet då man ska bedöma huruvida resurshushållningen är god eller inte skulle med dessa formuleringar som grund inte ha särskilt stora svårigheter att kritisera en nämnd eller förvaltning som kortsiktigt driver frågan om budgetbalans med långsiktiga stora kostnader och eventuella underskott som följd.

Precis som tanken att föra in hälsa och arbetsförmåga som en tillgång i den kommunala balansräkningen innebär även detta synsätt ett tankemässigt språng. Skillnaden är dock betydande. Då det gäller den kommunala revisionen skulle det sannolikt vara möjligt att redan i dag inom ramen för nuvarande regelverk anlägga ett sådant synsätt. I grunden handlar det om val av perspektiv, politisk vilja och politiskt mod.

5.3 Omfördelningens dynamik

Utanförskap leder nästan alltid till betydande kostnader för samhället och dess olika aktörer. Kostnaderna är sällan stabila utan förändras i takt med att situationen förändras. Och då sker nästan alltid olika omfördelningar av dessa kostnader. Särskilt tydlig blir denna dynamik då man gör någon form av social investering för att förhindra eller reducera utanförskapet. En sådan investering betyder ju att någon aktör tidigt tar en säker måttlig kostnad, med avsikten att längre fram kunna plocka hem en betydande men osäker vinst. Detta agerande leder till några möjliga omfördelningseffekter.

Den första av dessa effekter är omfördelningen mellan olika aktörer. Denna effekt leder till att det uppstår vinnare och förlorare och all erfarenhet visar att förlorarna har en benägenhet att blockera eller i varje fall inte stödja beslut som går i denna riktning. Detta föder frågan

⁸ Programförklaring av den kommunala revisionen i Göteborg, goteborg.se

⁹ Programförklaring av den kommunala revisionen i Lerum, lerum.se

¹⁰ SKL (2016). *God revisionsred.*

om hur man först kan registrera dessa effekter och därefter kompensera för dem så att vinnarna tar del av sin vinst för att kompensera förlorarna. Inte helt enkelt men trots allt möjligt – kompensationsproblemet.

Den andra effekten är omfördelningen över tid – man tar tidigt en investeringskostnad för att senare plocka hem en stor vinst. Situationen är ofta sådan att kostnaden för detta inträffar under innevarande budgetår medan intäkterna kommer att inträffa i framtiden. Detta i en verklighet som styrs utifrån ettårsbudgetens perspektiv – kortsiktighetsproblemet.

Den tredje effekten – kopplad till den andra – är osäkerheten. Omfördelningen mellan säkra kostnader och osäkra vinster. Kostnaderna för den sociala investeringen är säkra och kända medan intäkterna är osäkra och ligger långt fram i tid. Man vet inte alltid om den avsedda effekten uppstår och i så fall när. Detta leder till genuin osäkerhet – riskhanteringsproblemet.

Min erfarenhet säger att om vi inte på ett klokt sätt hittar metoder att hantera dessa omfördelningseffekter, finns det en stor risk att de aktörer som uppfattar sig som förlorare inte vill medverka i det sociala investeringsarbetet. Och i värsta fall direkt motarbetar det – hur klokt det än verkar och hur stora de gemensamma samhällsvinsterna än kan vara.

5.4 Några faktiska barriärer

Vid sidan av de mentala hindren och omfördelningsproblemet finns det ett antal konkreta barriärer som måste övervinnas för att skapa förutsättningar för helhetssyn och långsiktighet och därmed en offensiv ekonomisk resurshushållning. Dessa hinder är viktiga, flera av dem besvärande och måste naturligtvis tacklas på ett seriöst vis.

Den första är den investeringspuckel som uppstår då man ska agera preventivt. Det som händer är ju att man tidigt får de säkra kostnaderna och de mycket osäkrare intäkterna uppträder betydligt senare. Många gånger flera år senare. Detta förstärks av att samtidigt som vi har att socialt investera för framtiden har vi kostnader för att hantera gårdagens tillkortakommanden – det uppstår en sorts dubbelkostnad under en övergångsperiod. Detta är vad som t.ex. sker då man i vården av barn och unga vill förskjuta verksamheten från dyra och ofta ineffektiva institutionsplaceringar till åtgärder på hemmaplan. Under en övergångsperiod får man en dubbelkostnad för att bygga upp verksamheten på hemmaplan samtidigt som man får betala för den pågående driften för de placerade barnen.

De vinster av samverkan och långsiktiga insatser som jag pekat på ovan, är i hög grad teoretiskt framräknade vinster. Sådana vinster uppstår inte av sig själv. Det kommer att krävas konkreta ledningsinsatser för att identifiera och därefter plocka hem denna vinst. Här finns flera olika problem av större och mindre natur. Det mindre problemet är att ha tillräckligt bra uppföljningsrutiner för att identifiera vinsten. System som gör det möjligt att följa upp vinsterna både på kort och på lång sikt.

Ett något större problem är att några av vinsterna kanske inte är så lätta plocka hem. Om vinsten av god samordning kring ett barn är att man kan reducera en viss insats med 25 procent och detta motsvarar en sjundedels årsarbetskraft är en sådan vinst inte särskilt lätt att frigöra. Det handlar om det begrepp som ekonomer kallar odelbarheter. Man måste komma upp i vissa volymer för att vinster ska vara möjliga att rent konkret plocka hem. Man kan inte stänga en femtedels vårdavdelning eller ta bort en kvarts sängplats. Här stöter vi också på nästa problem – den tomma sängens princip. Inom vården är erfarenheten att närhelst en sängplats töms, fylls den omedelbart på nytt av en ny patient. Närhelst arbetsbelastningen lättar för handläggarna hanterar man detta med att höja ambitionsnivån i det återstående handläggningsarbetet.

Men för att lyckas hantera barriärerna ovan måste man ha fungerande system för att följa upp och mäta resultat av det arbete som utförs. Här ställs vi ofta, då vi ska ta ett socialt investeringsbeslut, inför svårigheten att fatta beslut om något som ännu inte utförts och där man i förväg måste ta ställning till eventuella framtida resultat.

Poängen med att göra sociala investeringskalkyler är att de blir explicita och transparenta. Man kan formulera olika antaganden om framgång – vad händer om det går bra, halvbra, dåligt eller riktigt dåligt. Därefter kan man räkna på de ekonomiska effekterna. Man synliggör osäkerheten och risktagandet. Det är principiellt inte märkligare än de prognoser om framtiden man gör då man ska anlägga en väg eller bygga ett köpcentrum. Därför blir uppföljningsarbetet viktigt för att veta om den insats man genomfört faktiskt har gett effekt. Både vilka omfördelningseffekter i form av intäkter och kostnader som uppstått för olika aktörer, men också vilka effekter som uppstått på kort och lång sikt.

Därför är det viktigt att man hittar ett sätt att fånga kausaliteten i de effekter man mäter. Tidiga insatser och samordnade insatser drabbas ofta av svårigheten av att identifiera just vilken insats som gav vilken effekt – s.k. kausalitetsproblem. Var det just den insats vi trodde som gav effekt, var det insatsen i kombination med andra insatser eller var det något helt annat som låg bakom effekten? Därför är det viktigt att ha tillgång till metoder, kunskap och forskning som kan bidra till att urskilja effekterna från det man vill mäta från allt annat bakgrundsbrus så att man utvecklar metoder och kompetenser att mäta det man verkligen vill mäta. Ibland kommer man i en sådan process att upptäcka att ett huvudproblem man brottas med är att man saknar kunskap om effekter av de insatser man genomför.

En sista barriär är att försäkra sig om att man använder sig av och tillämpar kunskapsbaserade och kostnadseffektiva metoder i det långsiktigt förebyggande arbetet. Detta är ingen självklarhet. Kunskaper och insikter i denna fråga är inte alltid så utbredda om man tror och önskar. Många metoder som används är inte utvärderade och man har stundtals ingen egentlig kunskap om deras effekter annat än att de ”känns bra”. Erfarenheten visar att implementering av detta, inte minst inom socialt arbete och skola är en lång process som kräver tydligt och utomordentligt uthålligt ledarskap. Förändringsresistens mot nya metoder är i många organisationer välutvecklad och hög. Detta visar inte minst Socialstyrelsens erfarenheter kring implementering av kunskapsbaserad socialtjänst. Det räcker alltså inte bara med att skapa strukturella förutsättningar för långsiktighet och helhetssyn – förutsättningar för strategisk effektivitet. Man måste använda de frigjorda resurserna på utifrån vad kunskapen säger och på ett sätt som gör att utväxlingen av varje insatt skattekrona blir så god som möjligt, dvs. operativ effektivitet.

6 Erfarenheter och slutsatser

6.1 Genombrott för ett nytt perspektiv

År 2004 publicerades rapporten ”Tänk långsiktigt” gemensamt av Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet och Skolverket. I arbetet med denna rapport, som handlade om tidiga insatser kring barn och unga, fördes tanken på sociala investeringar fram. Denna tanke fick ganska snabbt ett bredare fäste och några kommuner – först Nynäshamn (2006) och därefter Norrköping (2010) – skapade det som har kommit att kallas sociala investeringsfonder, dvs. man har avsatt särskilt öronmärkta medel för just denna typ av ändamål.

Genombrottet för detta synsätt har gått mycket fort. Man skulle nästan kunna tala om en sorts social investeringstrend. Omkring hundra kommuner, regioner och landsting har tagit beslut i denna riktning. Jag har själva i mitt arbete utbildat fler än 80 kommuner i att göra den typ av sociala investeringskalkyler jag här gett exempel på. Så man skulle nog kunna säga att det skett ett genombrott för den här typen av perspektiv. Detta är både bra och oroande. Bra därför att långsiktighet och helhetssyn kring dessa frågor gynnar både utsatta människor och den ekonomiska effektiviteten. Varför är detta då ett problem? Ett enkelt svar är; man har nästan alltid gått den lätta vägen. Och vad menar jag med det? Jo man har ofta – stundtals på tämligen lösa grunder – fattat beslut om att avsätta medel till den sociala investeringsfonden alltifrån någon enstaka miljon till i de stora kommunerna långt över 100 miljoner kronor. På så sätt visar man handlingskraft. Men sällan verkar man ha diskuterat på ett djupare plan vad den övergripande avsikten med detta är. Kanske har man sagt att det handlar om att för en tydlig eller diffus målgrupp minska utanförskapet. Ytterst sällan för man diskussioner kring varför detta utanförskap uppstår och vilka de strukturella faktorerna bakom detta utanförskap är t.ex. fel disponerade resurser, olämpligt utformade ersättnings-system eller organisationsstrukturer som försvårar samverkan.

Därför har mycket av de diskussioner som ägt rum kring sociala investeringar handlat om formalia t.ex. hur man byråkratiskt och tekniskt ska se på begreppet fond och olika mer eller mindre raffinerade modeller för återbetalning av investeringen. I stort sett allt analysarbete som skett kring detta har handlat om formalia, beslutsregler och beredningsmodeller för att ta ställning till olika investeringsobjekt. Ingen diskussion om den övergripande strategiska avsikten. Praktiskt taget aldrig diskuteras frågan om de sociala investeringarna är ännu ett uttryck för ett sorts medberoendebeteenden kring våra systemfel och som långsiktigt och oavsiktligt bidrar till att förstärka utanförskapet och den ineffektiva resursanvändningen.

Om man tittar sig runt om i landet ser vi på denna arena ett myller av projekt, de flesta inom i stort sett samma områden; hemmasittare, familjehemsplacerade barn, föräldrastödsprogram, unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar m.m. Angelägna områden, viktiga att hantera, men vad händer när projekten är genomförda? Då kommer nya årskullar med samma gamla problem därför att de strukturer i våra offentliga system som bidrar till eller förstärker dessa problem är kvar i oförändrad form. Allt detta riskerar leda till att detta kommer att bli en övergående trend, ytterligare ett lik på projektkyrkogården.

6.2 Det avgörande vägvalet

I denna rapport diskuterat två stora samhällsproblem – effektivitetsproblemet och utanförskapsproblemet – som delvis är varandras spegelbilder. Det har diskuterats hur sociala investeringar och samverkan kan vara en väg att tackla dessa två utmaningar. Det avgörande vägvalet är att med dessa sociala investeringar gå bortom de enskilda investeringsprojekten eller att fokusera på att bryta enskilda personers utanförskap. Avgörande är också att gå bortom fruktlösa diskussioner om de investeringsmedel som avsatts ska kallas fond eller inte. Det centrala vägvalet kring ett arbete med sociala investeringar handlar om ifall man anlägger ett s.k. systemförändrande eller ett systembevarande perspektiv. Det väsentliga är att se dessa sociala investeringar som en strategisk hävstång med syfte att uppnå strategisk förändring av de system som bidrar till att skapa och förstärka utanförskapet; styr- och uppföljningssystem med kortsiktighet och fragmentering som främsta egenskap, resursfördelnings- och ersättningssystem med likartade egenskaper samt organisationsstrukturer baserade på ett stuprörstänkande. Därigenom kan vi förändra våra offentliga system i en sådan riktning att det bidrar till att reducera utanförskapet och höja effektiviteten i vår resursanvändning.

Referenser

- Nilsson Lundmark, E. och Nilsson I. (2016). *Vem pratar vi egentligen om – en kartläggning och analys av unga i Trelleborg med svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden 2015*. Samordningsförbundet i Trelleborg.
- Nilsson, I. (2011). *Helhetssyn & långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande*. SEE och Idéer för livet/Skandia.
- Nilsson, I. (2010). *Helhetssyn och långsiktighet – en socioekonomisk analys av de folkhälso-politiska målen*.
- Nilsson, I. och Wadenskog, A. (2010). *Handbok till en förenklad socioekonomisk analysmodell*. SEE och Idéer för livet/Skandia.
- Nilsson, I. och Wadenskog, A. (2008). *Handbok i socioekonomiska bokslut*. SEE och NUTEK.
- SKL (2014). *God revisionsed*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skolverket, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut (2004) *En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa*.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

www.kommissionjamlikhalsa.se