
Socioekonomiskt perspektiv – Sociala investeringar

Social investeringsfond

Birgitta Augustsson och Lena Maria Vinberg

2012-03-27

Inledning

Bakgrund

Att reducera den uppväxande generationens framtida utanförskap är en av de verkligt stora samhällsutmaningarna moraliskt och mänskligt. Men detta utgör också en av de stora ekonomiska utmaningarna av våra välfärdsystem. Kostnaderna för utanförskapet är höga. Därmed är värdet av att undvika ett sådant utanförskap stort.

Mänskliga värden som går förlorade tillsammans med det betydande resursslöseriet det innebär att låta ca 12 %¹ av befolkningen marginaliseras gör det absolut nödvändigt för samhället att se över sina system och incitament. Synen på insatser för barn och unga som en investering för framtiden i stället för en kostnad blir därmed en viktig grundbult.

Inledningsvis är en social investeringsfond ett verktyg dels i att överbrygga svårigheter i gränsöverskridande arbete och dels i att skapa långsiktighet i ett system av ettårsbudgetar.

Då vi i denna skrift talar om sociala investeringar gör vi det med följande utgångspunkter

- en specifik insats mot en specifik målgrupp eller ett specifikt problem
- en insats som är långsiktig och uthållig
- en insats som innehåller samverkan mellan flera olika aktörer och där målgruppen och/eller problemet utgör fokus

Vad är en social investeringsfond?

En social investeringsfond är ett steg på vägen till ett mer gränsöverskridande långsiktigt system som är strategiskt effektivt. Det är ett sätt att väga de kortsiktiga kostnaderna man får för insatsen mot de långsiktiga vinsterna i form av uteblivna kostnader insatsen kan ge. Det socioekonomiska förhållningssättet Ale kommun har valt att arbeta med är att skapa insikt, kunskap och möjlighet att förändra och inspirera till handling när det gäller att hitta nya vägar till hållbara insatser för barn och unga som riskerar att hamna i utanförskap.

Sociala investeringsfonder är inte lösningen på problemet med förebyggande arbete och god rehabilitering. De skapar vissa finansiella förutsättningar att arbeta med på vägen till ett strategiskt system. Mycket av allt vi gör redan idag är i sig sociala investeringar t.ex. samhällets enorma satsningar på varje barn i form av föräldrapenning, förskola och skola. För att sociala investeringar ska vara meningsfulla måste de resurser som frigörs för detta grundas i kunskapsbaserade metoder som är kostnadseffektiva. Insatserna bör också vara baserade på några centrala bärande principer bl.a. långsiktighet, uthållighet och samverkan.

Centrala begrepp

Marginalisering och utanförskap

Begreppen marginalisering och utanförskap tangerar varandra och innebär i korthet:

- Marginalisering är ett begrepp som innebär att individer utestängs från makt, status och diskurs². Att vara marginaliserad innebär också att individen inte på egen hand kan förändra sin livssituation till det bättre.

¹ Motsvarar i Ale kommun ca 40 barn per årskull.

² Formell diskussion eller debatt, kommunikation som involverar specialiserad kunskap, alltså; hur man talar omkring något.

- Utanförskap används huvudsakligen som ett samlingsbegrepp för dem som får sin inkomst genom något av de sociala ersättningssystemen till ex långtidsarbetslöshet, långtidssjukskrivning.

Ett utanförskap i form av arbetslöshet kan leda till marginalisering. Men förloppet kan också vara omvänt; att ett barn marginaliseras genom skolmisslyckande och därför senare hamnar i ett utanförskap.

Marginaliseringens underliggande mekanismer (segregation, skolmisslyckanden, psykisk ohälsa m.m.) tycks strukturellt och långsiktigt förvärras. Det finns få tecken som pekar på att vi rör oss i rätt riktning kring denna fråga. Mekanismer bakom marginalisering är inte okända eller nya. Gynnsamma faktorer för att motverka marginalisering är arbete med samverkan och helhetssyn, långsiktighet, delägarskap och inkludering. Människor far illa och vi misshushållar med våra resurser i onödan.

De flesta tecknen på framtida utanförskap går att upptäcka mycket tidigt i livet. Kring de allra flesta problem finns det vägar och metoder att bryta processen på väg mot utanförskap. Dessa insatser är i hög utsträckning billiga, i förhållande till alternativet.

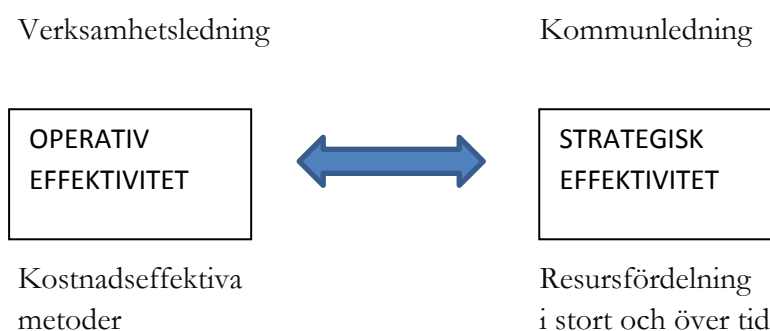
Kring de allra flesta vägarna mot utanförskap krävs betydande samverkan samt långsiktighet och uthållighet för att nå framgång. Om man inte lyckas med detta är det ofta andra samhällsaktörer än de ursprungligen berörda som får stå för notan. Sociala investeringar och en socioekonomisk fond är verktyg för att arbeta med tidiga insatser.

Effektivitet

Begreppet effektivitet definieras mycket olika beroende på perspektiv och profession.

Utgångspunkten i socioekonomiskt perspektiv är; att möta ett behov genom att göra rätt sak, vid rätt tidpunkt, till rätt kvalitet och med lägsta möjliga kostnad. Offentlig sektor präglas ofta av sena reaktiva insatser snarare än tidiga preventiva. Sena reaktiva insatser är kostsamma och repetitiva till sin karaktär – insatsen behöver genomföras på nytt, då problemet som gav upphov till insatsen kvarstår.

Två aspekter på effektivitet är beroende av varandra enligt nedanstående figur. Operativ effektivitet handlar om att använda sig av de tilldelade resurserna på bästa vis. Strategisk effektivitet å andra sidan är en fråga om styrning och organisation, där det gäller att skapa goda förutsättningar för långsiktighet och bredd.



Om operativ effektivitet är att springa är strategisk effektivitet att springa åt rätt håll.

Samverkan

Barn och unga som riskerar att marginaliseras lever oftast i en komplex problematisk situation. Kanske finns också neuropsykiatriska eller andra medicinska förhållanden som komplicerar vardagen. Samhället bistår dessa barn och unga på många olika sätt men ofta blir insatserna kring dem splittrade. Ofta sätts insatser in oberoende av varandra, i värsta fall motverkar insatser varandra.

Regering och riksdag har tydligt uttalat att samverkan behöver utvecklas ytterligare när det gäller målgruppen barn som far illa eller riskerar att fara illa. Som ett resultat av propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. (Prop. 2002/03:53) infördes lagbestämmelser om skyldighet att samverka. Dessutom fick Socialstyrelsen, i samverkan med Myndigheten för skolutveckling och Rikspolisstyrelsen, i uppdrag att ta fram en nationell strategi för samverkan. I den nationella strategin konstateras att

”inom hela välfärdsområdet har specialiseringen och professionaliseringen ökat som en konsekvens av ny kunskap. Samtidigt har aktörerna blivit fler – frivilligorganisationer och privata företag verkar allt oftare vid sidan av de offentliga verksamheterna. Konsekvensen har blivit att verksamheten inom hela välfärdsområdet har fragmentiserats och myndigheter kritiserats därför ofta för bristande helhetsyn. Många menar att mer integration, dvs. samverkan i vid mening, är en absolut nödvändighet för att möta de komplexa behov som människor har i det moderna samhället. Samverkan syftar, förutom att motverka splittring, till förbättrad kvalitet genom att flera olika verksamheter kan bidra med kompletterande resurser, kunskap och kompetens. Effektivare resursutnyttjande är också ett skäl för samverkan.”

ur Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa 2007

Sociala investeringar

Den sociala investeringsfonden

Syftet med den sociala investeringsfonden är att genom ett förebyggande arbete för barn och unga bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede. Detta för att undvika stora kostnader längre fram (exempelvis för genomgripande insatser i skolan eller stora kostnader för placering av barn och ungdomar). På sikt ska det förebyggande arbetet minska risken för utanförskap såsom missbruk, kriminalitet och långvarig arbetslöshet. Betraktar man social investering som ett sätt att med ekonomiska incitament fokusera på socialt arbete i samverkan och långsiktighet är ett steg taget mot ett system som gynnar förebyggande arbete framför reaktiva insatser.

Hur ska man hantera problemet med risken att inte nå de mål man satt upp? Hur stora krav ska man ställa på risk i sociala investeringar jämfört med andra investeringar?

Alla investeringar föregås av utredningsarbeten. Till exempel tar man hjälp av befolkningsprognoser och kunskap om infrastrukturer när det ska göras investering i en ny skolbyggnad. Grundat på trafikmätningar, olycksfallsstatistik och geologiska undersökningar investeras i en ny vägsträckning. Underlag till en social investering tas fram genom tillgänglig statistik och ekonomisk redovisning inom skola, socialtjänst, polis, fritid samt en socioekonomisk kalkyl.

Hur ska man skapa goda ekonomiska incitament för insatser som ger breda långsiktiga effekter i ett redovisningssystem som är ettårigt och sektorsbundet?

Ökad medvetenhet om utanförskapets gigantiska kostnader i samhället är en viktig grundförutsättning för arbetet med sociala investeringar. Även kunskap om att andra aktörer och andra tider kan vara större vinnare än den egna verksamheten i nutid är central. På sikt behövs systemförändringar, men till dess finns den sociala investeringsfonden som verktyg för att arbeta långsiktigt och gränsöverskridande i samverkan.

Hur ska man hantera investeringspuckeln i sociala investeringar när de som får vinsterna av projektet inte är de som bidrar till investeringen?

De allra flesta förändringsarbeten har en initial kostnad att hantera. Den investeringspuckel som uppstår vid ett socioekonomiskt samverkansprojekt kan lösas genom användning av en social investeringsfond. Efter en tid kommer fonden att göda sig själv genom de uteblivna kostnader som förebyggande-insatser genererar och genom återförande av medel som bekostat tidigare investeringar.

Ale kommun

Socioekonomisk analysmodell

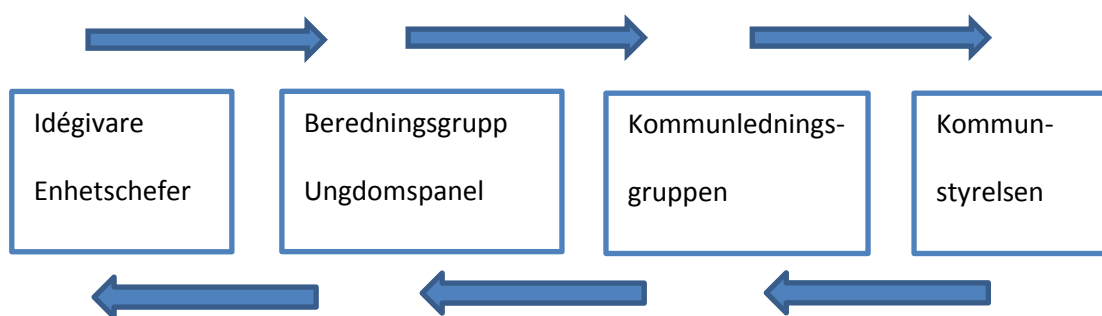
I Ale kommun finns kunskap i att använda en socioekonomisk analysmodell utvecklad av nationalekonomerna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog. Modellen kan genom den socioekonomiska resultaträkningen fånga de övergripande socioekonomiska effekterna av utanförskap och utgör det kalkylmässiga uttrycket för helhetssyn. Den sociala investeringskalkylen visar dessutom det indirekta värdet av att genom investeringsbeslut kring prevention idag undvika avsevärt större kostnader i framtiden. Finansieringskalkylen fångar slutligen vilka omfördelningseffekter som uppstår till följd av besluten. Eller enklare uttryckt; genom att använda modellen för ett projekt kan man

- se hur stor framgång projektet måste ha för att samhället ska tjäna in insatsen
- jämföra ekonomiska effekter mellan att genomföra en åtgärd och att avstå den
- se kostnaden idag och de framtida vinsterna direkt och i form av uteblivna kostnader
- se var kostnader ligger och vem eller vilka som blir vinnare

I arbetet med den sociala investeringskalkylen görs en mängd antaganden. Dessa bakomliggande grundantaganden redovisas i analysen av modellen, likaväl som ex ett geotekniskt protokoll följer ett investeringsäskande för en ny väg.

Rammanual

Organisation



Idégivare

Engagemang för barn och unga i Ale finns överallt omkring oss. Inom det rika föreningslivet likväl som i alla kommunens verksamheter möts människor som brinner för arbetet med att ge barn och unga en bra start och goda möjligheter till ett rikt liv. Det är viktigt att ta tillvara de idéer och utvecklingstankar som människorna i våra organisationer, föreningar, vårt näringsliv mm bär. Idégivare kan vara vem som helst, men för att utreda en idéns bärkraft och möjlighet till framgång behöver tjänstemän i berörda sektorer tillföra kunskap och analyser till beslutsunderlaget.

Föreningar och andra utanför kommunal verksamhet måste alltid samverka med kommunen och

ansökningen måste alltid gå igenom någon sektor i kommunen. En enskild förening, en föräldragrupp eller ett företag kan alltså inte söka direkt från fonden, utan kontaktar den enhet som närmast berörs. Alla projekt måste innebära samverkan mellan minst två kommunala aktörer.

Grundberedning

Grundberedningen av en ansökan ur den sociala investeringsfonden görs av närmast berörda enhetschefer tillsammans med sin personal. Enhetscheferna är sedan tillsammans ansvariga för det operativa flödet under hela projektiden.

Beredningsgrupp

Beredningsgruppen består av samverkanskoordinator, verksamhetschefer och controller från sektor utbildning, kultur och fritid, sektor arbete, trygghet och omsorg och sektor samhällsbyggnad.

I beredningsgruppen kompletteras ansökan med en socioekonomisk kalkyl. Det är också i beredningsgruppens arbete med ansökan som en ungdomspanel har möjlighet att lämna synpunkter på ansökan, metoder och projektets möjliga framgång. Utöver mål, målgrupp och genomförande finns tre viktiga delar i ansökan:

1. teorianknytning

Om man använder en evidensbaserad metod är teorianknytningen enkel. Mycket av det förebyggandearbete som pågår och som vi hoppas ska utvecklas har kanske inte forskats på ännu. Då är det ännu viktigare att man redovisar de teorier som ligger till grund för att man tror på framgång i projektet. I vissa utvecklingsarbeten kan man också få forskningsstöd, antingen från SKL, eller från någon av våra högskolor.

2. tidsplan och kostnadsberäkning

Redan i grundberedningen av en ansökan behöver det finnas en tydlig idé om tid för de olika faserna i projektet. En kostnadsberäkning för de olika faserna är lika viktig som tidplanen. Jämförelse med vilka kostnader som finns runt målgruppen idag är en rekommendation.

3. uppföljning och utvärdering

För varje investering i förebyggande arbete för definierade grupper ska det finnas en plan för löpande uppföljning. Denna plan skapas redan i grundberedningen. I den ska det framgå hur resultatet ska mätas och vid vilka tidpunkter det ska redovisas. Arbetssättet för insatserna ska dokumenteras så att de kan få en spridning till ett mer generellt genomförande om insatserna är lyckade.

All verksamhet behöver kommuniceras och implementeras både inåt och utåt. Så även en social investering. Förebyggande arbete i samverkan som börjar i projektform har varken ekonomiskt eller i mänskligt lidande råd att förlora tid och kraft på svagheter i implementeringsskedet. En tydlig kommunikationsplan är därför extra viktig i ansökan. Centralt i kommunikationsplanens innehåll är vilken information som ska gå ut till vilka grupper och när.

Den i beredningsgruppen utsedde ansvarige verksamhetschefen skriver tjänsteutlåtandet som underlag till styrgruppen.

Styrgrupp

Kommunledningsgruppen agerar styrgrupp i hanteringen av den sociala investeringsfonden, granskar ansökan och återremitterar till beredningsgruppen om så behövs för kompletteringar. Därefter avgör KLG om ansökan ska gå till kommunstyrelsen för beslut.

Kommunstyrelsen

KS är den instans som slutligen avgör om investeringen i projektet skall göras. Det sker genom ett beslut om avslag eller bifall till den ansökan som KLG lämnat.

Beslutet återkopplas sedan genom alla led till idégivaren.

Systemet måste granskas

Genom uppföljningar och utvärderingar som genomlyser varje projekt från idé till resultat samlas ett underlag för granskning av hanteringen av den sociala investeringsfonden – rammanualen. Det är särskilt viktigt att uppdaga förbättringsområden och utvecklingsområden i de system som skapas för den sociala investeringsfonden. Ett bra utvärderingsarbete lägger grunden till det systemskifte som är fortsättningen på det första steg i en lång utvecklingskedja som en social investeringsfond utgör.

Sociala investeringar - rammanual

Syfte

Syftet med sociala investeringar är att genom ett förebyggande arbete för grupper av kommuninvånare bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede. På sikt ska det förebyggande arbetet minska utanförskap såsom missbruk, kriminalitet och långvarig arbetslöshet. Marginaliseringen i samhället är kostsam ekonomiskt och i mänskligt lidande. Övergripande syfte är därför dels tidig upptäckt och tidiga insatser, dels ökad samverkan såväl inom kommunen som inom regionen och med andra aktörer, då samverkan är en framgångsfaktor i förebyggande arbete.

Mål

- Ökad måluppfyllelse i skolan
- Minska marginalisering och utanförskap
- Minskat alkohol- och drogmissbruk
- Minskad kriminalitet
- Minskad långvarig arbetslöshet

Beredningsgrupp:

- samverkanskoordinator,
- verksamhetschefer från
 - sektor utbildning, kultur och fritid,
 - sektor arbete, trygghet och omsorg,
 - sektor samhällsbyggnad,
- controller från
 - sektor utbildning, kultur och fritid
 - sektor arbete, trygghet och omsorg
 - sektor samhällsbyggnad

Styrgrupp:

- Kommunledningsgrupp

Arbetsgång

1. Idégivaren kontakter enhetschef inom den verksamhet som närmast berörs.
2. Grundberedning av ärendet görs av enhetschefer på berörda enheter, vilka också är behjälpliga med färdigställandet av ansökan utifrån ansökningskraven. Enhetscheferna ansvarar tillsammans för det operativa flödet i projektet. Enhetscheferna överlämnar ansökan till samverkanskoordinatör.
3. Ansökan presenteras genom samverkanskoordinatör i beredningsgruppen
4. Beredningsgruppen beslutar vilken verksamhetschef som ska vara ansvarig för projektet.
5. Verksamhetschefen ansvarar för remiss-diskussion i en ungdomspanel.
6. Beredningsgruppen jobbar igenom ansökan och bifogar ungdomspanelens synpunkter samt en socioekonomisk kalkyl.
7. Berörd verksamhetschef skriver ett tjänsteutlåtande som underlag till styrgruppen
8. Förslaget presenteras för styrgruppen av koordinatör.
9. Styrgruppen avgör om ansökan ska gå till kommunstyrelsen för beslut.
10. Kommunstyrelsen beslutar om bifall eller avslag.
11. Beslutet återkopplas till styrgruppen-koordinatör-beredningsgruppen och vidare genom enhetschefen till idégivaren.

Ansökan

- Målgrupp för investeringen
- Mål och syfte
- Forskningsstöd/teorianknytning
- Beskrivning av metod och genomförande
- Delaktiga verksamheter i samverkan (minst två aktörer i kommunen)
- Tydlig tidsplan och kostnadsberäkning för investeringen fördelat per år
- Plan för uppföljning och utvärdering
- Kommunikationsplan

Utvärdering

Investeringen ska dokumenteras så att de kan utvecklas och få spridning till ett mer generellt genomförande. Varje investering ska följas upp och utvärderas. Resultaten lämnas till koordinatör för analys i beredningsgrupp och presentation i styrgrupp.