

Tänk längre – det lönar sig

Ett strategiskt och systemförändrande
perspektiv på sociala investeringar

EVA NILSSON LUNDMARK
& INGVAR NILSSON/SEE
2016.02.01



Samordningsförbundet
Trelleborg



FÖRORD

I Skånes regionala utvecklingsstrategi ”Det öppna Skåne 2030” pekades fem prioriterade områden ut som vi behöver arbeta med för att Skåne ska bli en ännu bättre plats att bo, leva och arbeta i. En av dem är att ”Skåne skall erbjuda framtidstro och livskvalitet”. För att nå detta mål måste vi bli bättre på att ta tillvara alla mänskliga resurser vi har i samhället. Idag är vi för dåliga på det. Alldeles för många skåningar befinner sig i ett utanförskap som resulterar i både hög arbetslöshet och höga ohälsotal.

För att möta denna utmaning och kunna erbjuda både framtidstro och livskvalité är det nödvändigt att få till en inkluderande tillväxt där alla individers kapacitet tas tillvara i utvecklingen av Skåne. Att arbeta med förebyggande insatser riktade mot individer som riskerar att hamna i ett långvarigt utanförskap är ett sätt att göra det. Vi vet idag att preventiva insatser för med sig positiva effekter i form av minskat utanförskap och reducerade samhällskostnader på lång sikt. Vi vet också att det finns några grundläggande förutsättningar för att få till ett välfungerande arbete som bygger på tidiga insatser. En är strategiskt samverkan mellan och inom berörda offentliga organisationer. Ett annat nödvändigt krav är att det finns en helhetsbild där alla involverade aktörer är överens om vad som måste göras och vem som ska bidra med vad. En tredje är tillgång till kapital som ofta benämns i termer av sociala investeringar, d.v.s. att investera i ett tidigt skede för att kunna räkna hem vinsten i form av skatteintäkter och sänkta samhällskostnader på lång sikt. Dessa tre faktorer hänger ihop och är alla nödvändiga förutsättningar för att individer inte ska hamna i kläm mellan olika offentliga strukturer och budgetar.

Men hur får man egentligen till en hållbar strategisk samverkan i praktiken? Och hur får man till ett strategiskt och systemförändrande perspektiv på sociala investeringar? Det är dessa två frågor som ligger till grund för denna skrift som nationalekonomen Ingvar Nilsson och beteendevetaren Eva Lundmark tagit fram på uppdrag av och i samverkan med Region Skåne och Samordningsförbundet i Trelleborg.

Dessa frågor har vuxit sig allt större och blivit allt mer aktuella i Skåne under det senaste året. I juni 2015 initierade Region Skåne med stöd av Ingvar och Eva ett samarbete tillsammans med Klippan, Tomelilla, Trelleborg och Ystad kommun med fokus på strategisk samverkan. Målet är att genom ett mer strategiskt förhållningsätt till sociala investeringar få till ett bättre förebyggande arbete i kommunerna. Samtidigt har Ingvar och Eva genomfört en kartläggning av unga som varken arbetar eller studerar i Trelleborg, på uppdrag av Samordningsförbundet i Trelleborg. Målet med den kartläggningen är att skapa en bättre bild av denna heterogena målgrupp. Vilka är de? Och vad gör de?

Denna skrift bottenar till stor del i de frågor och funderingar som vuxit fram ur dessa två processer och i de erfarenheter som Ingvar och Eva bär med sig efter att ha jobbat med dessa frågor under närmare 25 år.



Thomas Hansson
Regionala utvecklingsnämndens
Ordförande i Region Skåne



Torbjörn Karlsson
Kommunstyrelsens ordförande i
Trelleborg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	2
1. I EN ÅTERVÄNDSGRÄND?	4
1.1 Inledning	4
1.2 Ju bättre vi jobbar desto sämre blir det	4
2. ETT STRATEGISKT PERSPEKTIV	5
2.1 Strategiskt perspektiv på sociala investeringar	5
2.2 Två olika typer av samverkan	6
2.3 Strategisk samverkan	7
3. VAD ÄR PROBLEMET?	8
3.1 Det ökande utanförskapet och den ineffektiva resursanvändningen	8
3.2 Kortsiktigheten och den sociala investeringsbarriären	10
3.3 Två problem – två lösningar	12
4. SOCIALA INVESTERINGAR UR ETT STRATEGISKT PERSPEKTIV	13
4.1 Begreppet sociala investeringar i det här sammanhanget	13
4.2 Strategiska eller operativa mål med sociala investeringar	14
4.3 Sociala investeringar – fyra utmaningar	18
5. OCH NU DÅ?	18
5.1 Ett medberoendebeteende?	18
5.2 Ett systemförändrande perspektiv på sociala investeringar	19
5.3 Något om svårigheterna med ett strategiskt perspektiv	20
5.4 Det nödvändiga nästa steget	20
5.5 Från prat till verkstad	21

1. I EN ÅTERVÄNDSGRÄND?

1.1 INLEDNING

Under de senaste åren har det genomförts många olika projekt i Sverige under beteckningen sociala investeringar. Ofta har syftet varit att motverka kortsiktighet i beslutsfattandet. Under betydligt längre tid, (20-30 år) har det på samma vis genomförts hundratals olika typer av samverkansprojekt. Ofta med målet att hantera problematiken med individer som ”ramlar mellan stolarna” i de offentliga systemen. Vår slutsats är att alla dessa projekt – trots att många av dem var för sig varit framgångsrika - inte alltid varit helt lyckade sett ur ett bredare perspektiv.

Vi har hamnat i ett sorts projekträsk. Projekt av dessa slag har identifierats, inletts, genomförts, utvärderats, och sedan glömts bort. Därefter börjar vi om några år senare, och gör nästan samma sak igen. Det har blivit en sorts ”lappa och laga situation” där vi i stället för att förändra systemen försöker hantera de konsekvenser som brister i systemen ger upphov till. Frågan är ifall vi har hamnat i en sorts återvändsgränd när det gäller sociala investeringar och samverkansprojekt? Befinner vi oss i en situation som skulle kunna beskrivas som ett medberoendebeteende?

Med utgångspunkt i denna frågeställning har denna skrift tagits fram på uppdrag av Region Skåne och Samordningsförbundet i Trelleborg. En idéskrift som vill väcka tankar kring hur man skulle kunna ta ett strategiskt och systemförändrande perspektiv kring dessa frågor. Det främsta syftet med skriften är inte att ge svar på dessa frågor. I stället handlar det om en vilja att ställa relevanta (och besvärliga) frågor, och därmed skapa en dialog med dig som läsare om tänkbara svar.

Välkommen på resan!

1.2 JU BÄTTRE VI JOBBAR DESTO SÄMRE BLIR DET

Runt om i landet finns det alltså rikligt med insatser vad gäller både samverkan och sociala investeringar. Insatserna präglas enligt vår mening nästan alltid av ett operativt perspektiv. Det vill säga, konkreta insatser som ofta är riktade mot ett specifikt problem eller specifik målgrupp. Det handlar om insatser som uppstår som en reaktion på ett konkret problem som finns. De utgår från att rådande strukturer och system kommer att fortsätta att existera i stort sett i samma form som nu.

Detta leder å ena sidan ur ett konkret klientperspektiv till att man gör nytta, ofta mycket nytta. Tack vare specifika investerings- och/eller samverkansprojekt får man kanske skolkare och hemmasittare tillbaka till skolan. Personer med samsjuklighet får adekvat stöd och elever med kognitiva funktionsnedsättningar får hjälp att klara skolan. Men å andra sidan uppstår det samtidigt en paradox. En person som arbetade med att samordna insatserna kring personer med psykiska funktionsnedsättningar formulerade paradoxen väldigt bra en gång. 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.”

Vad menade hon då med detta? Hennes roll var att bistå personer som ramlar mellan stolarna med att få rätt insatser och att dessa samordnas. Det hon sannolikt menade med citatet ovan var att ju bättre man lyckas med sitt uppdrag, desto längre kan de etablerade systemen fortsätta att bete sig som nu och sända ut nya människor i utanförskap. Med andra ord så bidrar hennes arbete till att – oavsiktligt - dölja 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 och bedriver offentliga verksamheter inte alltid är det mest optimala. Kortsiktighet och stuprörstänkande ställer till många problem för personer med komplexa och diffusa eller sammansatta och långvariga problem.

Därför är ett mer systemförändrande och strategiskt perspektiv nödvändigt om vi ska nå framgång med dessa frågor på ett mer övergripande plan. Kanske är det så att vi i större utsträckning borde ställa frågan;

”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?”

Att rädda Patrik kan vara det operativa målet för en insats. Att förhindra att flera Patrik drabbas i framtiden är det strategiska målet i sammanhanget. Vi måste i detta arbete gå bortom det konkreta projektet och den konkreta insatsen. Vi kanske inte bara ska ställa oss frågan om hur vi ska bistå Patrik, utan måste i en 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 agerande, som man skulle kalla ett sorts medberoendebeteende från vår sida kring Patrik som kan leda till att våra insatser idag bidrar till att flera ”Patrik” får problem i framtiden?
- Behövs systemförändrande insatser för att detta ska förhindras i framtiden?

2. ETT STRATEGISKT PERSPEKTIV

2.1 STRATEGISKT PERSPEKTIV PÅ SOCIALA INVESTERINGAR

Att se helheter, att tänka långsiktigt, att gå bortom det näraliggande och det konkreta. Att förstå de underliggande krafterna och de strukturer som styr och påverkar skeendet. Kort och gott att se bortom krönet. Det är detta som är ett strategiskt perspektiv. I detta specifika sammanhang menar vi också att man borde ha ett systempåverkande eller systemförändrande perspektiv. Med detta menar vi att man måste överväga om det är de strukturer och de system vi agerar i som skapar de problem som vi försöker lösa. Då är kanske inte den optimala lösningen att i första hand lappa och laga konsekvenserna av dessa. Det viktiga blir istället att fundera över vilka systemförändringar som behövs.

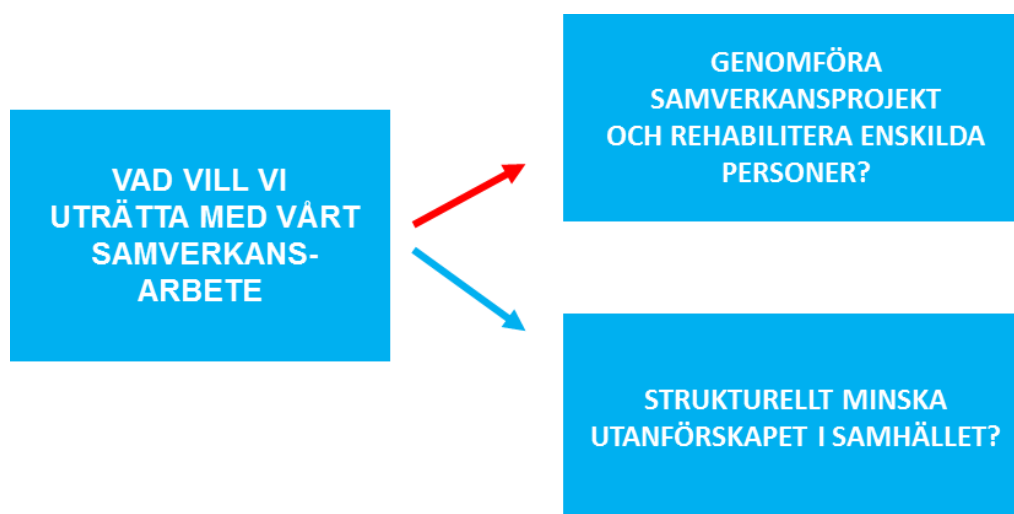
Då det gäller sociala investeringar innebär ett strategiskt perspektiv, att man går bortom det enskilda investeringsobjektet då man ska formulera mål och framgångsmått. Ur ett operativt perspektiv kanske målet för ett socialt investeringsprojekt är att ett visst antal hemmasittare ska återgå till skolan. Ett

strategiskt perspektiv på samma fråga kan vara att överväga hur resurser ska fördelas, organisationer ska förändras och framgång mätas. Därutöver måste man fundera på hur ett samarbete mellan skola, socialtjänst och fritidsverksamhet, liksom barn och ungdomspsykiatri, ska kunna upprättas på bästa sätt för att elever i framtiden inte ska bli hemmasittare.

Om man ser sociala investeringar på detta sätt blir dessa investeringar inte målet för det man gör, utan själva startpunkten. Målet blir att fundera över vilka strukturförändringar, vilka förändringar av styr- och uppföljningssystem och vilka förändringar över resursfördelningen i stort som blir nödvändiga att genomföra, för att förhindra fortsatt utanförskap för berörda grupper. Det vill säga att man har ett systemförändrande perspektiv på frågan.

2.2 TVÅ OLIKA TYPER AV SAMVERKAN

Samverkan kan ske på många olika vis, med många olika syften och på många olika nivåer. Det kan handla om konkret vardagssamverkan via enkla telefonsamtal till stora uppbyggda samverkansstrukturer av mer permanent slag. Detta leder oss in på vilken typ av samverkan vi talar om här. Ofta pratar man om samverkan som ett väldigt generellt och därmed diffust begrepp. Vi menar att det går att särskilja två olika typer av samverkan. Den ena är inte bättre än den andra. Båda kanske behövs, men de har helt olika syften. Det vi kallar operativ samverkan handlar om att lösa konkreta och manifesta problem kring personer som ramlar mellan stolarna. Bland annat genom att initiera och genomföra projekt och andra samverkansaktiviteter. Anslaget är reaktivt och konkret problemlösande. Projektens syfte, och därmed också framgångsmåten för projekt, är att bidra till enskilda personers rehabilitering in på arbetsmarknaden.



Det vi kallar strategisk samverkan har ett annorlunda syfte. Det handlar om att skapa förutsättningar för att i grunden långsiktigt förhindra att våra offentliga system producerar utanförskap, bland annat genom fenomen som kortsiktighet och de klassiska Svarte Petter mekanismerna. Med det menar vi att ingen vill ta tag i eller ta hand om komplexa, diffusa och svårfångade problem som ofta kostar mycket pengar. De handlar om personer som ofta ramlar mellan stolarna. Personer som inte passar in någonstans, och vars problem inte passar in i våra existerande strukturer. Vi pratar om människor som genomlöper långa och ibland eviga rundgångar och kretslopp i våra offentliga system. Detta bidrar till stort lidande och onödigt höga samhällskostnader. Det handlar således om personer som ibland beskrivs som ”perenner” – individer som återkommer år efter år.

I strategisk samverkan genomför man också samverkansaktiviteter i projekt eller annan form. Skillnaden är att syftet ligger bortom att bidra till enskilda människors rehabilitering. I stället handlar det om att bidra till en ökad kunskap om systemfel, och därmed också ge underlag till systemförändrande åtgärder som reducerar produktionen av utanförskap. Därmed är detta perspektiv systemförändrande och proaktivt i den bemärkelsen att det vill förhindra att problem uppkommer. Det utgår från att delar av dagens problem orsakas av eller i varje fall förstärks av den struktur vi har.

Man skulle kunna säga att operativ samverkan handlar om att reagera på de systemfel i våra offentliga system som leder till att människors utanförskap är svårt att reducera eller eliminera. Strategisk samverkan syftar till att i proaktiv mening förhindra att sådana situationer uppstår och utgår från ett systemförändrande perspektiv. I jämförelse är operativ samverkan ett systemsmörjande sätt att arbeta.

2.3 STRATEGISK SAMVERKAN

”Ju fler kokkar desto bättre soppa eller annorlunda uttryckt; ensam är inte stark utan korkad.”

Då man talar om samverkan ur ett strategiskt perspektiv kanske det i första hand handlar om att gå från personbunden samverkan till mer strukturella former för samverkan. Att hitta nätverksmodeller och organisationslösningar som har detta systemförändrande perspektiv.

På en lokal arena (som en kommun) handlar det kanske om att gå från enskilda projekt, problem och målgrupper, och istället identifiera hur mönstret av samverkansbehov ser ut och skapa någon form av övergripande strategisk ledning. En ledning för hur alla dessa behov ska kunna samordnas på ett så effektivt sätt som möjligt. Kanske handlar det även om att utifrån detta börja fundera över vilka strukturförändringar och förändringar av resursstyrning och uppföljning som behöver göras för att kunna agera mera effektivt. Kanske handlar det om att fundera över om kommunallagens formuleringar om en effektiv resurshushållning (kommunallagen kapitel 8 paragraf 1) betyder något mer än att hålla budget på årsbasis. En fråga som vi återkommer till längre fram.

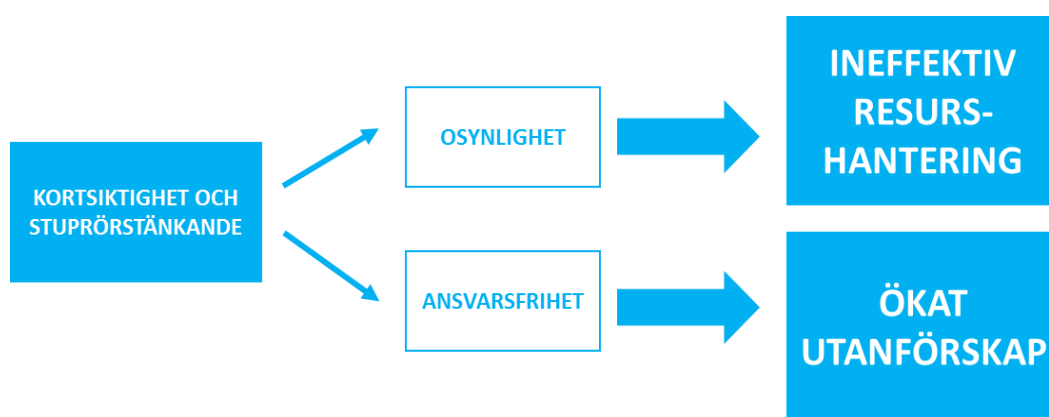
En bild vi mött ett stort antal gånger i olika kommuner är att det finns ett myller av olika samverkansaktiviteter, kring en mängd olika målgrupper. Samtidigt saknas ofta en överblick av alla dessa aktiviteter i kommunen. Ingen har en helhetssyn och ingen leder arbetet. Mängder med samverkansgrupper består av i stort sett samma människor utan inbördes samordning och många samverkansgrupper jobbar med strängt taget samma frågor. Det är inte ovanligt att i tämligen små kommuner hitta upp emot ett femtiotal samverkansstrukturer. Det är en organisatorisk och ledningsmässig oreda, som vare sig gynnar de människor som berörs eller bidrar till en effektiv resursanvändning. Det behövs med andra ord någon form överblick och samordning för att detta ska bli en effektiv samverkan.

Det strategiska perspektivet på samverkan handlar alltså både om en övergripande ledningsorganisation och ett systemförändrande perspektiv. Men det handlar också om att formulera gemensamma mål och handlingsplaner för att uppnå detta liksom att skapa gemensamma resurser och instrument för att uppnå dessa mål.

3. VAD ÄR PROBLEMET?

3.1 DET ÖKANDE UTANFÖRSKAPET OCH DEN INEFFEKTIVA RESURSANVÄNDNINGEN

Utanförskapet i samhället är stort, växande och kostar utomordentligt stora summor pengar. Denna process – utanförskapet och kostnaderna förknippade därmed – är i stora delar helt onödig. Framförallt två strukturella mekanismer bidrar till och förstärker processen, den offentliga sektorns kortsiktighet och dess brist på helhetssyn. Detta leder dessutom till betydande ineffektivitet i resursanvändningen och till att kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning inte uppfylls.



Ett grundproblem är att utanförskapets effekter på grund av kortsiktigheten och bristen på helhetssyn i stora och väsentliga stycken blir mer eller mindre 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 ovan beskrivna förhållanden vara en utgångspunkt för nya lösningar.

Det förekommer idag mängder med goda samverkansprojekt runt om i landet. I uppemot hundra av landets kommuner arbetar man på olika sätt utifrån ett socialt investeringsperspektiv, ofta utifrån så kallade sociala investeringsfonder.

Men i nästan samtliga fall har man vad vi här kallar ett operativt perspektiv på dessa frågor. Vi vill här, utifrån mer än 30 års erfarenheter från hundratals verksamheter och projekt, diskutera hur man kan tackla denna fråga utifrån ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv. Vår utgångspunkt är att många av de initiativ vi mött genom åren i grund och botten har ett reaktivt och reparativt perspektiv. Det vill säga, att de syftar till att lindra eller undanröja de problem som uppstår i dagens stuprörsbaserade och kortsiktiga organisationer samt i tillhörande styr- och uppföljningssystem. Det förefaller som om man tar dessa system för givna och att de är oföränderliga. I denna mening anlägger vi här ett strukturellt och systemförändrande perspektiv.

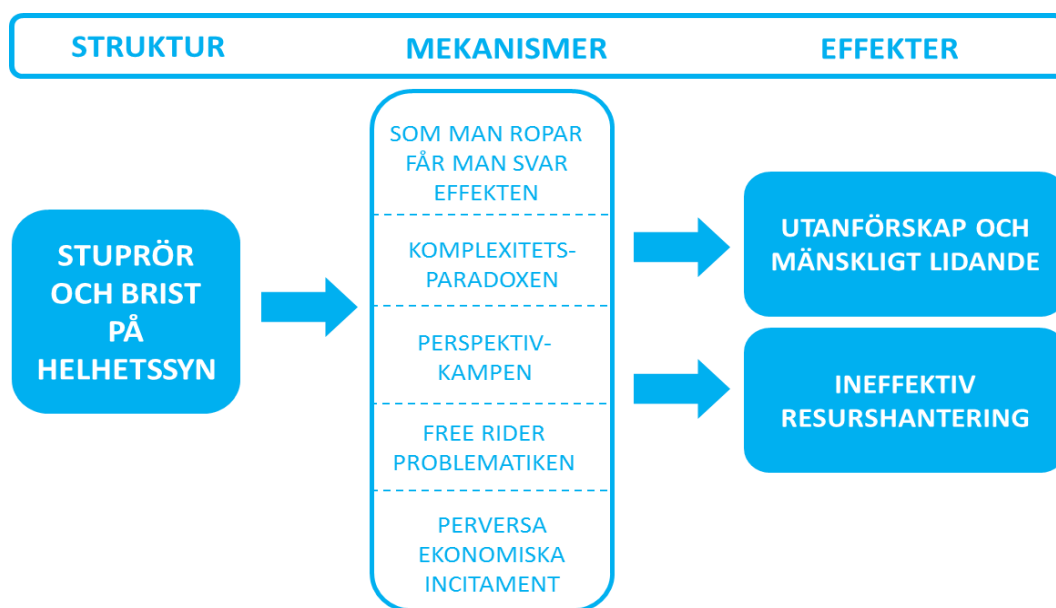
Men låt oss först gå till botten med vad vi menar med bristen på helhetssyn och kortsiktighet. Som man ropar får man svar. Det finns enligt vår mening två strukturella mekanismer som gör det svårt att samverka och att ha ett socialt investeringsperspektiv. Dessa är brist på helhetssyn och brist på långsiktighet.

Människor som marginaliserats har påfallande ofta en problematik som både kan vara diffus och komplex eller sammansatt. Det diffusa gör att det kan vara svårt att se vad som är ytliga symptom och vad som är underliggande orsaker. Det sammansatta eller komplexa skapar två problem. Det ena är att det krävs en möjlighet att se och förstå hela problembilden för att kunna hantera den. Det andra är att organisationsstrukturer och ersättningssystem måste möjliggöra samordning av insatserna och medge långsiktighet för att de ska kunna vara effektiva.

Det kan också vara att de manifesta symptom man stöter på, och som går att identifiera som konkreta hinder för målgruppen, utgör tecken på en underliggande problematik. Flickan med självskadebeteende kanske bär med sig en historia av övergrepp. Den utåtagerande pojken kanske har en obehandlad kognitiv problematik. Den deprimerade unga kvinnan kanske sörjer föräldrarnas skilsmässa. Den öl- och haschmissbrukande unge mannen kanske dövar sin ångest p.g.a. mammans psykiska sjukdomsbild.

Erfarenheten säger att det krävs en seriös kartläggning av hela den problembild som individen bär med sig om vi ska komma åt de underliggande orsakerna bakom marginalisering. Om man missar detta finns en betydande risk att man sätter in åtgärder på den punkt som förefaller vara mest uppenbar för någon aktör eller person i stället för på den plats där de egentliga orsakerna befinner sig. Det är det som vi kallar för ”som man ropar får man svar effekten”.

Det förefaller vara så att ju mer komplexa och sammansatta behoven är, desto svårare blir det att för individen att få rätt hjälp. Det borde ju vara tvärtom. Ju större behoven är, desto lättare borde det vara att få hjälp. Men för människor på väg in i utanförskap verkar det vara så att ju mer avgörande stödet är för att lyckas, först i skolan och därefter i arbetslivet, desto mindre är sannolikheten för att man får det. Man kan kalla detta för komplexitetsparadoxen.



Ett annat problem är att de aktörer som ska jobba med detta är organiserade i en stuprörsliknande struktur – kommun, landsting, försäkringskassa, arbetsförmedling, rättsväsende etc. 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.

Det kan också uppstå en kamp om resurser, eller snarare om betalningsansvaret för insatserna. I olika studier kring t.ex. tidiga insatser för barn och unga kan man se hur kostnaderna för ett "best case" i allt väsentligt betalas av skolan samt barn- och ungdomspsykiatri. Vinsterna tillfaller däremot socialtjänsten, landstinget, vuxenpsykiatri, rättsväsendet, allmänheten, försäkringskassan och samhället i stort.¹ Vi får en utpräglad, så kallad free-rider problematik.

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 och gränsöverskridande. En chef som håller hårt på sitt budgetansvar har snarare stöd från ledning och revisorer i att hålla budgeten än för att agera klokt utifrån ett långsiktigt helhetsperspektiv. Man har helt enkelt vad ekonomer brukar kalla perversa ekonomiska incitament. Styrsystemen lockar beslutsfattare att fatta beslut som går mot deras egna långsiktiga intressen.

Konsekvensen av detta är en betydande risk för ineffektiv resursanvändning och slöseri, både med mänskligt och ekonomiskt kapital. Dålig resurshushållning med andra ord. Låt oss exemplifiera med personer som till följd av arbetslöshet uppbär ekonomiskt bistånd och ställa oss frågan; Vad kostar detta? Svaret blir kanske 84 000 kronor om året sett utifrån kommunens enhet för ekonomiskt bistånd. Men om vi istället beaktar alla kostnader sammantaget blir svaret cirka 285 000 kronor. En skillnad på cirka 300 %. Det är inte lätt att som beslutsfattare fatta bra beslut när beslutsunderlagen har denna typ av felaktigheter inbyggda i sig.

3.2 KORTSIKTIGHETEN OCH DEN SOCIALA INVESTERINGSBARRIÄREN

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.

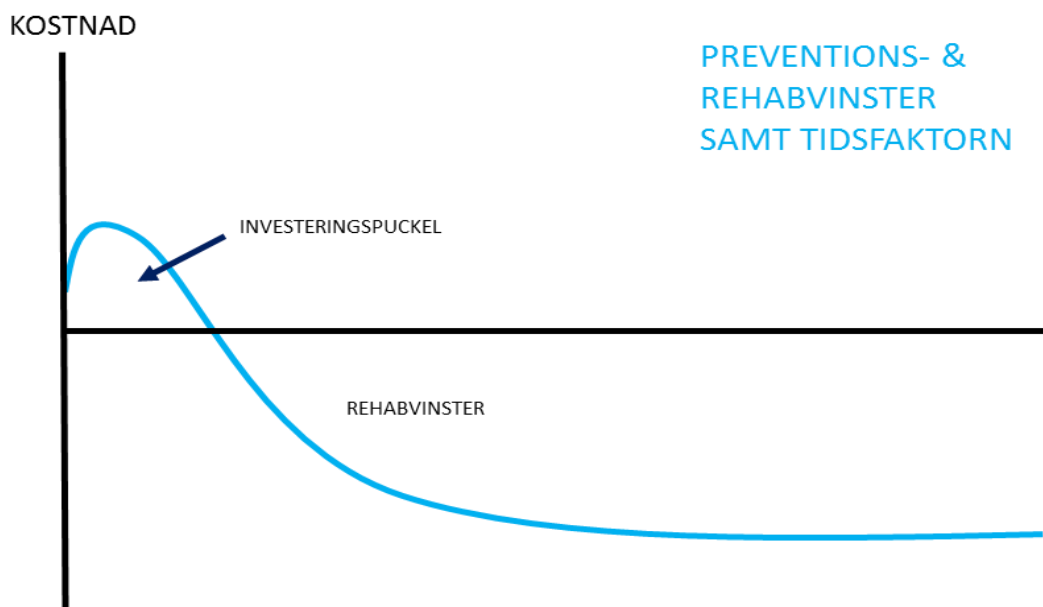
Om vi sålunda tänker oss att man ska göra en samhällsinsats för att bistå unga med kognitiva funktionsnedsättningar, autismspektrumstörning, deprimerade flickor, arbetslösa eller personer med psykiska funktionsnedsättningar att ta sig tillbaka till normalitetens livsfåra, ses detta ofta som en budgetmässig kostnad som till 100 % belastar innevarande års budget. Skulle vi å andra sidan valt 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 en asymmetri i styrsystemen till humankapitalets nackdel.

Det sociala investeringsperspektivet finns alltså normalt sett inte med i de styr- och rapporteringssystem man använder sig av. Man kan säga att det i våra offentliga system finns en institutionaliserad kortsiktighet i ledningsarbetet kring sociala frågor, vård, prevention och rehabilitering. Ofta i direkt motsatsförhållande till, och 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.

¹ Se Nilsson, 2010, Helhetssyn och långsiktighet – en socioekonomisk analys av de folkhälsopolitiska målen, OFUS & Folkhälsoinstitutet

Låt oss exemplifiera med något som återkommer mer detaljerat längre fram. Då man ska ta ställning till det ekonomiska värdet för kommunen av att arbetsrehabilitera personer med risk för långvarigt eller rentav permanent utanförskap på arbetsmarknaden, blir svaret strax under 100 000 kronor om man ser till effekterna på ett års sikt. Vilket är det som redovisas i kommunens årliga bokslut. Ser vi på de långsiktiga effekterna hamnar notan snarare på 3 000 000 kronor. En effekt som inte speglas i något offentligt styr- eller uppföljningsinstrument. Effekten blir osynlig.

I ett flertal studier har man sett att tidiga och preventiva förebyggande insatser, sannolikt är billigare än att vänta eller avstå från att göra något. Vi vet också att för att tjäna pengar måste man satsa pengar och att detta satsande medför en viss risk. Det uppstår i allt investeringstänkande en sorts initial kostnadspuckel, illustrerad i figuren nedan. Kostnaderna kommer innan de framtida vinsterna. Och vinsterna är inte säkra.

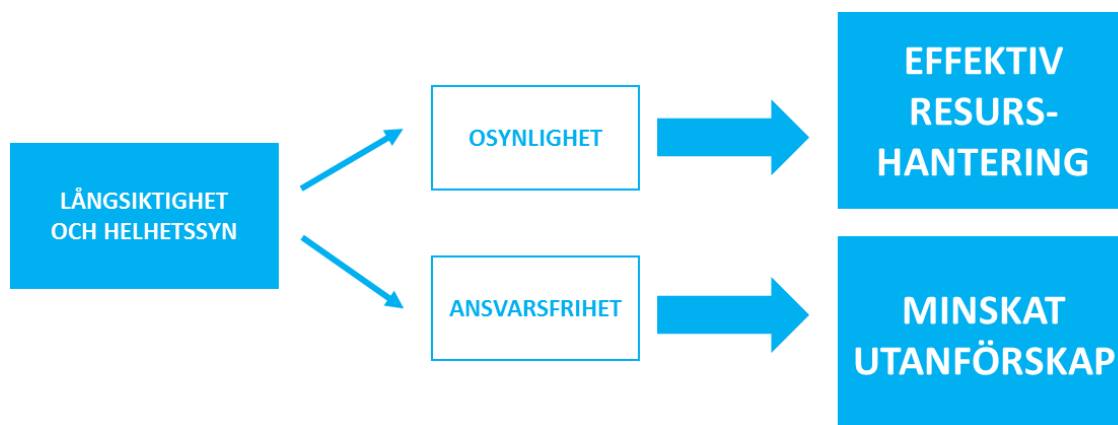


För människor i eller på väg in i utanförskap blir konsekvenserna av detta tänkande dramatiska. Konsekvenserna av ett misslyckande kan leda till ett utanförskap och en marginalisering under decennier. Vi pratar då ofta om ekonomiska effekter som kan mätas i miljontalskronor, stundtals till och med, tiotals 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, investeringstänkande eller risktagande kring sociala frågor, kommer det att hålla kvar oss i ett kortsiktigt agerande. Detta är inte bara ekonomiskt ineffektivt och något som i kommunallagens mening leder till en dålig ekonomisk hushållning. Det skapar dessutom ett onödigt mänskligt lidande. Vi kan alltså se att oförmågan att hantera sociala investeringar inom ramen för de offentliga styr- och budgetsystemen och den risktagning samt de omfördelningar över tid som ett investeringstänkande innebär, leder till risk för betydande samhällsförluster och ineffektivitet. Det finns helt enkelt inga ekonomiska incitament för en chef med strikt budgetansvar att långsiktigt sträva i denna riktning.

3.3 TVÅ PROBLEM – TVÅ LÖSNINGAR

Vår grundläggande idé i denna skrift är att samverka och ett socialt investeringsperspektiv både var för sig, men än mer tillsammans, kan vara ett svar på de problem som kortsiktigheten och stuprörstänkandet leder till. De kan därmed både bidra till att reducera utanförskapet i samhället och öka effektiviteten i hur vi använder våra gemensamma resurser.



Ett socialt investeringsperspektiv baserat på de två begreppen helhetssyn och långsiktighet, har på många ställen i landet kommit att bli början till en lösning på detta problem. Runt om 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 tidiga insatser i kommunrättslig mening inte kan definieras som en investering. Detta eftersom man med en investering syftar på en tillgång som kan föras in i en balansräkning. Man får inte heller avsätta medel i en fond. Å andra sidan finns ett stort antal kommuner där berörda ekonomichefer klart och tydligt signalerar (även detta på saklig grund) att dessa medel kan kallas precis vad som helst, bara de hanteras på ett bokföringsmässigt korrekt sätt. Istället för dessa onödiga och ofruktbara diskussioner borde det viktiga vara att lägga fokus på att hitta lösningar för hur man kan avsätta särskilda medel för sociala investeringsändamål.

På ett likartat vis har olika samverkansprojekt, under i alla fall de drygt 30 år vi varit verksamma inom detta område, kommit att bli en sorts standardlösning för människor som faller mellan stolarna. Målgrupper identifieras, projekt initieras, genomförs, utvärderas och glöms bort. Och så börjar man något år senare på nytt om, med i stort sett samma problem och målgrupp. Ofta är samverkan i många av dessa projekt starkt personbundna till drivande eldsjälar och det strukturella inslaget svagt. Projektsjukan liksom projekttröttheten är utbredd. Och vad som är värre är att ingen aktör har överblick över situationen, Det sker ingen samlad ledning kring alla dessa samverkansaktiviteter. Det vore snarast en slump om ett sådant arbete ur ett övergripande perspektiv vore effektivt.

4. SOCIALA INVESTERINGAR UR ETT STRATEGISKT PERSPEKTIV

4.1 BEGREPPET SOCIALA INVESTERINGAR I DET HÄR SAMMANHANGET

”En investering är en kapitalinsats som förväntas leda till framtida avkastning. Kapitalinsatsen sker ofta som en utgift i pengar, men kan även vara en insats av andra former av resurser. Avkastningen kan antingen komma i form av ökade intäkter eller i form av minskade kostnader.”²

Med investering brukar man mena att man idag 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. Tekniskt sett pratar man ibland om att man periodiserar intäkterna.
- **Riskaspekten** - man kan inte alltid vara säker på att avkastningen kommer till stånd. Långsiktighet och osäkerhet är två begrepp som är intimt förknippade 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, i synnerhet om man kopplar samman begreppet med någon form av social investeringsfond, 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. Detta kan naturligtvis också vara ett problem om det leder till att arbetet med sociala investeringar helt marginaliseras i förhållande till det ordinarie budgetarbetet.

I de kommuner som inlett ett arbete med att, dels skapa sociala investeringsmedel och dels genomföra sociala investeringar tycks man i detta sammanhang ofta mena ungefär det här:

- 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.

² Wikipedia

- 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 socioekonomiskt beräkna och/eller värdera.
- 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 idag 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 mödrhälsovård, 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.

4.2 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 de sociala investeringarna? Som vi 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 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 de operativa målen med sociala investeringar, dessutom har en strategisk målsättning blir bilden helt annorlunda. Då handlar det om att i grunden 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 vår verksamhet.
- Våra styr- och uppföljningssystem.

- 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?



Låt oss 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 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 skolläningen. Men om vi ser det hela 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:

- 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?

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 situation på ett offensivt och långsiktigt vis. I stället för att, som man alltför ofta gör idag, 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 % 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 till en samhällskostnad på ungefär en halv miljon kronor. Prislappen på ett livslångt utanförskap ligger på i storleksordningen 10 – 12 miljoner kronor för en person.

Vi kan kring denna och andra målgrupper välja tre olika angreppssätt. Vi kan antingen blunda för frågan och låta tingens ordning bestå (1) eller ta ett operativt grepp kring frågan (2) . Eller så kan vi försöka anta ett systemförändrande strategiskt perspektiv (3) på det hela. Det första angreppssättet är ofta det gängse idag och blir väldigt dyrt. Det andra leder, i bästa fall, till att man löser problemet för ett antal barn. Problemet är bara den att vi något år senare har ett nytt antal 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 förflytta 40 miljoner kronor årligen⁴ till en social investeringsfond skulle detta trots allt inte motsvara mer än 1 procent av kommunens totala årliga utgifter.

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 investeringsfonder borde alltså rimligen vara att påverka hela den kommunala organisationen i stort kring organisering, styrning, resursfördelning, uppföljning och utvärdering.



³ Denna fråga har vi utförligt diskuterat i Nilsson, 2011, Helhetssyn & långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande, SEE & Idéer för Livet/Skandia

⁴ Östersund sociala investeringsfond uppgår hösten 2015 till 10 Mkr

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 i ekonomiska effekter kunna påvisa denna framgång.

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 och 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 om den kommunala organisationens struktur samt ersättnings-, styr- och uppföljningssystem. Tanken är att de sociala investeringarna ska bidra till att 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 investeringsfonder. Man kan se de sociala investeringsfonderna som en sorts pedagogisk murbräcka, med vars hjälp man ställer grundläggande effektivitetsfrågor 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.

SOCIALA INVESTERINGAR – TRE NIVÅER AV FRAMGÅNG



⁵ Se Nilsson, 2011, Helhetssyn & långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande, SEE & Idéer för Livet/Skandia

4.3 SOCIALA INVESTERINGAR – FYRA UTMANINGAR

Att göra en social investering innebär helt enkelt att man skapar en beslutssituation där man ställer kostnaden för en åtgärd idag (prevention eller rehabilitering), mot de vinster som står att göra idag 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 och att de som får de stora vinsterna sällan bidrar till investeringen – omfördelningsproblemet.

5. OCH NU DÅ?

5.1 ETT MEDBEROENDEBETEENDE?

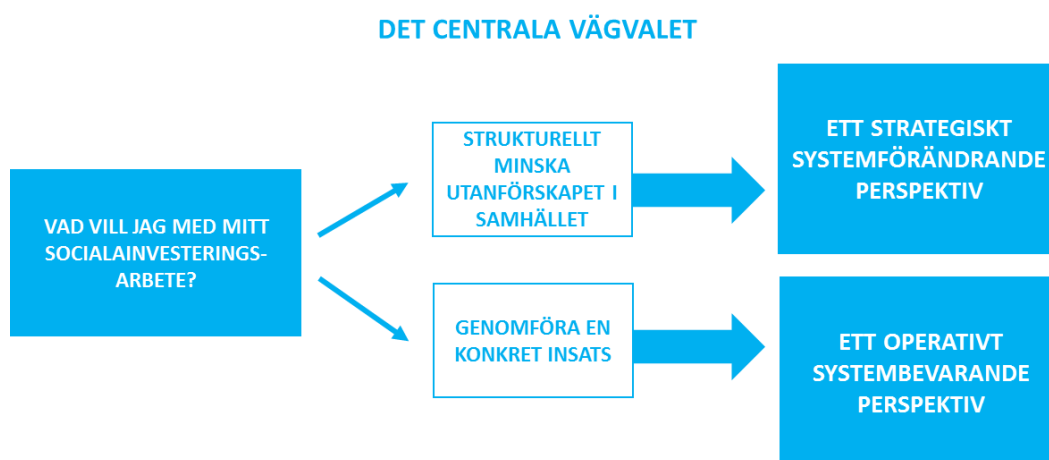
Beroende på om man har ett operativt perspektiv, eller både ett strategiskt och operativt synsätt på sociala investeringar kan man antingen se samverkan och sociala investeringar som systembevarande eller systemförändrande.

Ett operativt perspektiv ger oss möjligheten att ta ställning till om sociala investeringar ska användas som ett verktyg för att lösa konkreta problem kopplat till en konkret målgrupp. T.ex. barn med dyslexi som inte får stöd i skolan, nyanlända akademiker som inte kommer in på arbetsmarknaden m.fl. Med detta, operativa och systemsmörjande perspektiv, blir de sociala investeringarna ett instrument för att hantera, lösa och i viss mån dölja eller osynliggöra de systemfel som leder till en ineffektiv resursanvändning och bidrar till ökat utanförskap. Man använder ett socialt investeringskapital för att lösa akuta och konkreta problem. Däremot kvarstår ofta grundproblematiken vilket i sin tur leder till att nya målgrupper med liknande problematik uppstår.

Man skulle också i en överförd mening kunna tala om ett medberoendebeteende. Ett operativt synsätt på sociala investeringar syftar till att undanröja effekterna av systemmisslyckanden utan att ifrågasätta de system som leder till eller bidrar till de utanförskapsförstärkande mekanismerna. Precis som anhängare till en missbrukare blir man möjliggörare av fortsatt missbruk. Något man skulle kunna kalla ett typiskt medberoendebeteende.

5.2 ETT SYSTEMFÖRÄNDRANDE PERSPEKTIV PÅ SOCIALA INVESTERINGAR

Utifrån ett logiskt perspektiv borde sociala investeringar inte vara nödvändiga om resursanvändningen redan från början var effektiv. Men eftersom verkligheten ter sig annorlunda skulle sociala investeringar utifrån en sådan tanke istället kunna utgöra indikatorer som synliggör de systembrister som gör den offentliga sektorns resursanvändning ineffektiv. I motstrid 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, uppföljningssystem eller organisationsstruktur) för att förhindra att nya årskullar av barn hamnar i samma sits något år senare.



Vår erfarenhet är att detta är ett avgörande vägval då man ska ta ställning till både hur man skapar sig ett socialt investeringskapital, samt till vad det i förlängningen ska användas till. 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 idag. Men det strategiska systemförändrande perspektivet är det som på allvar kan skapa ett perspektiv- och paradigmskifte. Egentligen handlar det 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 ett årsbudget på bekostnad av att stora och långsiktiga kostnader uppstår. Har vi då följt eller brutit mot denna paragraf i kommunallagen?

⁶ Kommunallagen, kapitel 8, första paragrafen

5.3 NÅGOT OM SVÅRIGHETERNA MED ETT STRATEGISKT PERSPEKTIV

Det är kanske lätt att se och hålla med om att ett strategiskt perspektiv är nödvändigt vad gäller både sociala investeringar och samverkan om vi vill uppnå en varaktig, beständig och effektiv förändring. Men det är i praktiken inte så lätt. Orsakerna bakom detta är flera.

En orsak är naturligtvis vanan. Att byta tankemönster och synsätt, vet vi alla, är mycket svårt. Vi är fångade i ett tankemönster kring korta och konkreta mål. Ettårsbudgetarna och stuprörens förbannelse kan få alla oss att bli något av årsbudgetsfundamentalister.

En annan förklaring är att det tenderar att bli relativt abstrakt när man försöker gå från ett operativt till ett strategiskt perspektiv. Det resulterar ofta i snygga formuleringar där man inte med lätthet ser innehållet. Risken för mycket prat och lite verkstad blir därmed väldigt påtaglig.

Det operativa och konkreta upplevs i jämförelse ofta som handlingskraftigt och slagkraftigt. Det är lättare att kommunicera och få acceptans för målet, ”20 hemmasittare tillbaka till skolan”, än målet att skapa en systemförändring så att marginaliseringen av unga med kognitiva funktionsnedsättningar minskar.

Av erfarenhet vet vi att det kortsiktiga konkreta, nästan alltid vinner över det långsiktiga och abstrakta. Tanken med denna skrift är att väcka tankar, ge nya infallsvinklar och diskutera hur vi kan besegra dessa strukturbevarande mönster.

5.4 DET NÖDVÄNDIGA NÄSTA STEGET

Vi har här beskrivit två stora samhällsproblem: effektivitetsproblemet och utanförskapsproblemet. Två problem som delvis är varandras spegelbilder. Överraskande ofta är det så att då människor hamnar i utanförskap har de problem som både är komplexa och sammansatta, samtidigt som det krävs långsiktiga insatser och lösningar för att hantera dessa. 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 svårartade 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 handlar om ifall man ska anlägga ett systembevarande eller ett systemförändrande perspektiv. Vi anser att det systemförändrande perspektivet är nödvändigt. Det väsentliga är att se sociala investeringar som en hävstång, med syfte att uppnå strategisk förändring av våra offentliga system. De system som bidrar till att skapa och förstärka utanförskapet. Vi måste ändra våra styr- och uppföljningssystem som karaktäriseras av kortsiktighet och fragmentering. Dessutom måste vi förändra våra resursfördelnings- och ersättningssystem samt organisationsstrukturer som baseras på ett stuprörstänkande. Därigenom kan vi förändra våra offentliga system i en sådan riktning att det bidrar till en reduktion av utanförskap och till att höja effektiviteten i vår resursanvändning.

På ett likartat vis är det med olika samverkanslösningar. Vi 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 idag 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. Dessa kan vi bland annat hitta i Skåne.

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 ställas oss frågor som; har vi organisationsstrukturer, styr- och uppföljningssystem samt resursfördelnings- och ersättningsystem som bidrar till att minska människor utanförskap och som dessutom är resurseffektiva? Vi kommer då att smärtsamt ofta upptäcka att svaret på dessa frågor blir ett tämligen klart nej. Det är kanske dags att ändra på detta förhållande.

5.5 FRÅN PRAT TILL VERKSTAD

Hur går vi då från prat till verkstad? Låt oss exemplifiera. I praktiskt taget varje skola, i varje kommun i landet finns det ett antal hemmasittare. Barn som förfärande ofta misslyckas i skolan. Vi har i ett flertal sammanhang mött dessa barn i vuxenlivet. Vi har mött dem bland gruppen unga med sviktande psykisk hälsa, Vi har mött dem då vi studerat gatuvåldet i form av arga och frustrerade unga män med svag impulskontroll. Men vi har framförallt mött dem i dussintals projekt kring långtidsarbetslösa unga.

Hur ska vi hantera detta? Dessa unga får alltför ofta ett vuxenliv mer eller mindre i utanförskap och det kostar ohyggliga mängder pengar. Dessutom vet vi idag i stort sett hur vi bör hantera frågan redan under skoltiden. Det finns metoder. Ett operativt och systembevarande svar på denna fråga är att starta ännu ett framgångsrikt projekt för hemmasittare. Och samtidigt som vi "räddar" dessa barn kommer skolan att fortsätta att år efter år producera nya ungdomar predestinerade till ett framtida utanförskap.

Ett strategiskt systemförändrande perspektiv på denna fråga är fundera över vilka mekanismer och egenskaper i vårt samhälle och i våra offentliga system som bidrar till, skapar eller förstärker denna situation. Varför fungerar skolan som en utstötningsmekanism för dessa barn? När man gjort detta blir nästa steg att ställa sig ett antal besvärliga frågor kring dessa barn:

- Vilka beslut behöver tas och vilken typ av ledning kommer att krävas för ett sådant systemförändrande perspektiv?
- Vilka styr- och uppföljningssystem kommer att behövas för att vi ska kunna anlägga ett långsiktigt helhetsperspektiv på dessa frågor?
- Vad kommer det att leda till för omprövningar kring hur vi ser på effektivitet och det som i kommunallagen kallas en effektiv resursanvändning?
- Vilka organisatoriska omprövningar behöver vi göra för att kunna anlägga ett sådant perspektiv?
- Hur kommer ett sådant synsätt att påverka vår syn på resursfördelningen i stort mellan olika verksamheter om kravet på en effektiv resursanvändning ska tillgodoses även långsiktigt?

Att närmare utforska svaren på dessa frågor utgör de kommande stegen i ett strategiskt och systemförändrande arbete kring samverkan och sociala investeringar. Vi måste i högre utsträckning ställa oss frågan ifall vi är nöjda med tingens ordning eller om vi ser ett behov av systemförändrande insatser?

Välkommen med på den fortsatta resan!