



Den ojämlika välfärden i Malmö ur ett socioekonomiskt perspektiv

Ingvar Nilsson

Ett diskussionsunderlag framtaget för
Kommission för ett socialt hållbart Malmö

1 maj 2012

Författare

Ingvar Nilsson

Nationalekonom

SEEAB, Institute for SocioEcological Economics

Framtagen för

Kommission för ett socialt hållbart Malmö

www.malmo.se/kommission



Ett diskussionsunderlag till Malmökommissionen

Denna vetenskapliga underlagsrapport är ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. Syftet är att få till stånd en bred diskussion och medverkan kring kommissionens olika frågeställningar om hur skillnader i hälsa ska kunna minska i Malmö. Målet är att den slutrapport som ska lämnas till kommunstyrelsen i december 2012 är så väl förankrad och konkret som möjligt.

Kommunstyrelsen i Malmö beslutade i november 2010 att tillsätta kommissionen, som är politiskt oberoende. Utgående från direktiven ska kommissionen ta fram ett vetenskapligt underlag som bas för politiska beslut om hur ojämlikhet i hälsa ska kunna minskas.

Fokus för slutrapporten är på så kallade sociala determinanter för hälsa och ohälsa. Vi vet att dessa determinanter ytterst förklarar en betydande del av de skillnader i hälsa som finns inom staden och att de går att påverka. Exempel på determinanter är de tidiga barnåren, skolan, arbetslöshet, inkomst, delaktighet i samhället, boendemiljö, segregation och utanförskap.

Författarna till underlagen är ansvariga för innehållet. De slutsatser som redovisas i detta underlag kan inte ses som de som kommer att redovisas i slutrapporten. I slutrapporten kommer helhetsbilden, baserad på samtliga underlag och dialog med olika aktörer, att styra vad kommissionen till slut anser vara mest angeläget att åtgärda för att på sikt minska ojämlikheterna i hälsa i Malmö.

Synpunkter på detta underlag kan framföras till kommissionens huvudsekreterare Anna Balkfors (anna.balkfors@malmo.se) eller via hemsidan www.malmo.se/kommission där samtliga diskussionsunderlag kommer att finnas för nedladdning.



Sven-Olof Isacsson

Professor emeritus, Medicinska Fakulteten, Lunds Universitet,
Skånes universitetssjukhus, Malmö.

Ordförande i *Kommission för ett socialt hållbart Malmö*.

Innehåll

Inledning

Syfte	5
Innehåll, disposition och avgränsningar	5
Utanförskapets prislapp - fallet Lindängen	6
Några data om Lindängen	6
Förvärvsfrekvensgapet	6
Skolresultat och unga som en investering i humankapital	9
Vad är det värt om vi kan reducera tiden i utanförskap med tre år?	15
Ett ADHD-barn i Malmö	16
Att lyckas med ett best case	17
ADHD- barnet i vuxen ålder	20
Varför sker detta?	24
En märklig paradox	24
Fyra problem att tackla	24
Kortsiktigheten	27
Ersättningssystemens betydelse	28
Bristen på resurser och socialt investeringskapital	30
Offensiv eller defensiv resursanvändning	31
Att springa fort eller springa åt rätt håll - det är frågan	33
Sociala investeringar	36
Begreppet sociala investeringar	36
Utmaningen	36
Att definiera begreppet	38
Att lyckas med detta	38
En social investeringsfond endast en början	39
Förslag till åtgärder	40
Bilaga 1	41
Referenser	42

INLEDNING

Detta är en i raden av underlagsrapporter rapporter till Malmökommissionen – en oberoende opolitisk kommission syftande till skapa förutsättningar för en mer jämlik hälsa i Malmö Stad.

SYFTE

Rapportens övergripande syfte är att ur ett socioekonomiskt perspektiv belysa

- kostnaderna för utanförskap på ett principiellt plan samt belysa detta i några räkneexempel för de utsatta delarna av staden
- de strukturella mekanismerna bakom detta
- förslag till hur man skulle kunna hantera detta i staden

INNEHÅLL, DISPOSITION OCH AVGRÄNSNINGAR

Rapporten har följande disposition

- vi inleder med ett par räkneexempel på utanförskapets kostnader först på stadsdelsnivå och därefter på individnivå
- därefter belyser vi några av de mekanismer som leder till och/eller förstärker detta utanförskap
- vi går vidare med en diskussion om hur detta kan kopplas till begreppet effektivitet och ger i korthet några förslag till ett antal olika steg för att hantera detta
- detta följs av en något fördjupad diskussion om hur begreppet sociala investeringar kan vara ett första steg i en sådan process
- vi avrundar med några kortfattade förslag till kommissionen och stadens ledning

Detta uppdrag har emellertid varit begränsat till sin natur (10-12 dagars arbete) varför tiden och utrymmet inte gjort det möjligt att göra ett antal konkreta kalkyler av preciserad natur. De kalkyler som här presenteras har i flera fall tagits fram i andra sammanhang och ska mer ses som principiella illustrationer av de omfattande välfärdsförluster som uppstår till följd av den ojämlika välfärden i Malmö. Med mera utrymme och resurser till förfogande skulle det naturligtvis gå att göra betydligt mer preciserade och därmed policyrelevanta kalkyler.

Det bör också sägas att de potentiella vinster som vi diskuterar som en följd av reducerat utanförskap i samhället inte beaktar sådana fenomen som matchnings- och undanträngningseffekter på arbetsmarknaden. De utgör ett försök att demonstrera storleksordningar på de samhällsförluster som uppstår till följd av utanförskapets omfattning i allmänhet och i Malmö i synnerhet.

Utanförskapets prislapp – fallet Lindängen

Tes; Utanförskapets kostnader är mycket stora. Större än vad vi vanligtvis tror. De är i regel osynliga i våra styr- och uppföljningssystem eftersom dessa är splittrade (stuprör) och kortsiktiga. Synliggörandet av dessa kostnader kan vara en väg till förändring.

NÅGRA DATA OM LINDÄNGEN

Vi inleder alltså med två ganska enkla men illustrativa räkneexempel. Vi utgår från stadsdelen Lindängen¹. Stadsdelen som har cirka 6 000 invånare brottas med en mängd problem².

- Förvärvsfrekvensen är 53% - i staden är den 64%
- 21 % har eftergymnasial utbildning – i staden har 42 % detta
- 60 % av de som lämnar nionde klass är behöriga till gymnasiet – för staden är motsvarande siffra 76 %
- Den disponibla inkomsten är cirka 202 000 – i staden är den 233 000
- 52 % i stadsdelen är födda i Sverige – motsvarande siffra för staden är 64 %
- 43 % av barnen lever i ekonomiskt utsatta hushåll – i staden gäller detta för 31 %
- Ohälsotalet i stadsdelen är 42 - i staden är 34

Bilden är ganska uppenbar; stadsdelen är starkt utsatt. De nyckeltal som skulle kunna vara indikatorer för det kollektiva utanförskapet och som redovisas ovan ligger på nivåer 10-40% högre än för staden i sin helhet. Vi har här valt att illustrera detta på två vis – dels utifrån **den låga förvärvsfrekvensen** och dels utifrån **de svaga skolresultaten**.

Det finns också en koppling mellan skolresultat och möjligheten att senare i livet få tillträde till arbetsmarknaden. Misslyckas man i skolan och inte fullföljer sin utbildning eller inte erhåller godkända betyg är sannolikheten att någon vill anställa en avsevärt försämrad. Man skulle kunna säga att **dagens skolresultat utgör ett sorts prognosinstrument för att förutsäga framtidens förvärvsfrekvens**.

FÖRVÄRVSFREKVENSGAPET

Förvärvsfrekvensens betydelse

Låg förvärvsfrekvens i ett avgränsat geografiskt område leder vid sidan av de ekonomiska effekterna också ofta till betydande sociala effekter både i form av **individuella effekter** och i form av **kollektiva multiplikatoreffekter**.

I detta avsnitt kommer vi att redovisa några olika kalkyler kring förvärvsfrekvensen i Lindängen och dess konsekvenser på kort och lång sikt. Kalkylerna är gjorda i den modell vi under ett antal år byggt upp och som består av lite mer än 200 olika kvantifierade och prissatta parametrar kring marginaliseringens olika delar³. Kalkylerna här bygger på ett antal antaganden

- För att hantera framtida intäkter och kostnader diskonterar vi till nuvärde med 4% (praxis)
- Då det gäller produktionsförluster väljer vi av försiktighetsskäl lönen 17.000 för samtliga kalkylår (lönenivån i ett utpräglat låglöne/ungdomsjobb)
- Dock har vi kring produktionsvärdena ett antagande om en årlig produktivitetsutveckling på 2 % (baserat på historiska data om produktivitets-utveckling)
- Kring målgruppens utseende har vi av försiktighetsskäl utgått från att två tredjedelar genom livet har en enkel okomplicerad problematik och en tredjedel en måttligt komplex situation (en följd av försiktighetsprincipen)
- Därmed bortser vi, av försiktighetsskäl, både från marginaliseringens individuella accelerationseffekter och kollektiva multiplikatoreffekter⁴
- Vi har genomgående kring marginaliseringen av försiktighetsskäl tagit bort alla antaganden om mer komplex (och därmed dyrt) marginalisering innebärande psykisk ohälsa eller sjukdom, missbruk av alkohol och narkotika liksom kriminalitet

1 Uppgifterna om Lindängen kommer från stadens officiella statistik

2 Sifferuppgifterna kommer från något olika år men i huvudsak 2010

3 För mer information om vår metodik – se referenslistan i slutet av rapporten

4 Dessa begrepp beskrivs och analyseras i den kommande rapporten, Utanförskapets ekonomiska sociotoper, Nilsson & Wadeskog, OFUS & SEE, 2012

Prislappen på låg förvärvsfrekvens

I de tabeller och diagram som följer är kostnaderna uppdelade i tre delar Produktionsvärden, det vi kallar "summa reall netto aktör" och som utgör kostnader för alla de typer av offentliga insatser som kan uppstå till följd av marginaliseringen samt "summa finansiellt netto aktör" som främst handlar om kostnader för försörjning.⁵

Detta första räkneexempel illustrerar storleksordningen på de ekonomiska konsekvenserna av den låga förvärvsfrekvensen. Vi räknar helt enkelt på den ekonomiska effekten av att knappt hälften av alla i arbetsför ålder befinner sig utanför arbetsmarknaden - förvärvsfrekvens i Lindängen är 53 %.

Av de 47 % som befinner sig utanför arbetsmarknaden under detta år antar vi (av försiktighetsskäl) att endast en del (noga räknat hälften av dem) är i ett mer långsiktigt utanförskap – det som kallas strukturell arbetslöshet. Vi antar i detta, och kommande exempel, att hälften av dessa är långsiktigt och strukturellt utanför arbetsmarknaden. Detta innebär att vi gemensamt går miste om det produktionsvärde dessa personer skulle generera. Dessa personer skall dessutom försörjas så att inkomstbortfallet kompenseras.

Vi antar dessutom att detta utanförskap för med sig att en del får (måttliga) följdproblem i sitt utanförskap som leder till olika samhällskostnader.

I diagrammet och tabellen nedan ser vi att dessa olika kostnader för den låga förvärvsfrekvensen uppgår till ca 700 Mkr. per år eller drygt 18 000 Mkr på 45 års sikt.

Förvärvsfrekvens 20-64 Lindängen 53%

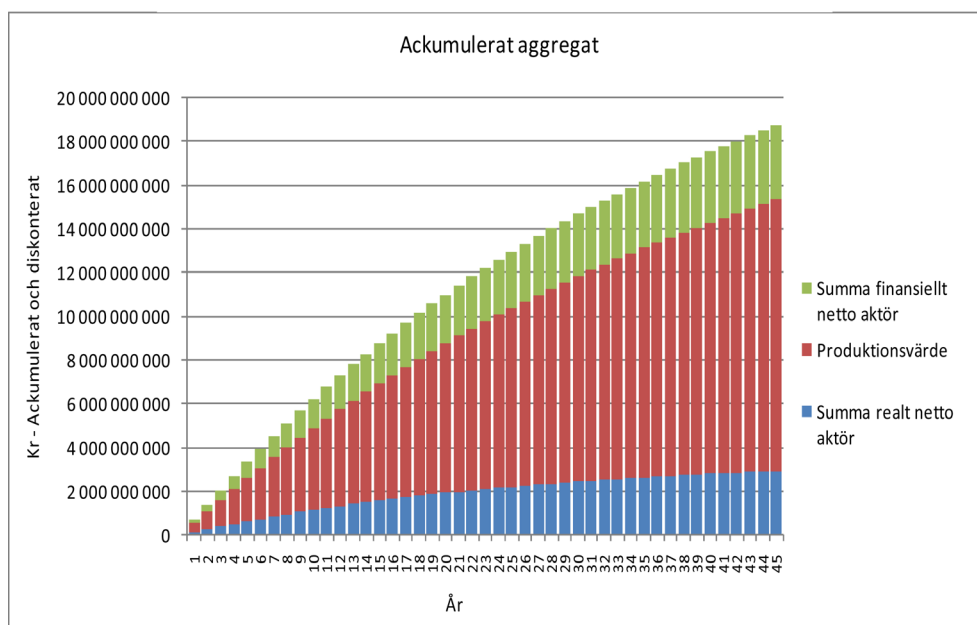


Diagram 1; De långsiktiga socioekonomiska kostnaderna för den låga förvärvsfrekvensen i Lindängen

Tabell 1; De långsiktiga socioekonomiska kostnaderna för den låga förvärvsfrekvensen i Lindängen under 1,2,3,5,30 och 45 år⁶

Ålder	21	22	23	25	50	65
Aggregerat netto	1	2	3	5	30	45
Summa realt netto aktör	139 349 771	267 455 319	393 518 347	631 285 152	2 452 075 365	2 938 179 567
Produktionsvärde	408 979 200	810 093 415	1 203 493 896	1 967 744 164	9 389 842 315	12 391 026 066
Summa finansiellt netto aktör	157 520 000	308 981 538	454 617 633	729 301 096	2 832 794 729	3 394 373 480

Låt oss tolka detta räkneexempel som en indikation på storleksordningen av den resursförlust som utanförskapet, som vi här kopplat till den låga förvärvsfrekvensen, kan ge upphov till, med ganska blygsamma och försiktiga antaganden om relationen mellan förvärvsfrekvens och ett mer strukturellt utanförskap.

Låt oss nu ställa förvärvsfrekvensen i Lindängen i relation till motsvarande siffror för Malmö. Vi jämför således inte längre med tanken på full sysselsättning.

Om Lindängen vore som Malmö

I nästa diagram och tabell ser vi vilka samhällsvinster som vi skulle erhålla om vi lyckades höja förvärvsfrekvensen i Lindängen till samma nivå som staden i sin helhet. Vi ser då att den årliga vinsten av detta skulle uppgå till drygt 160 Mkr varav cirka 125 Mkr utgörs av reala vinster. Den långsiktiga vinsten av en sådan förändring uppgår till cirka 4 400 Mkr.

Vinst om Lindängens förvärvsfrekvens = Malmö förvärvsfrekvens, dvs. 53 → 64%

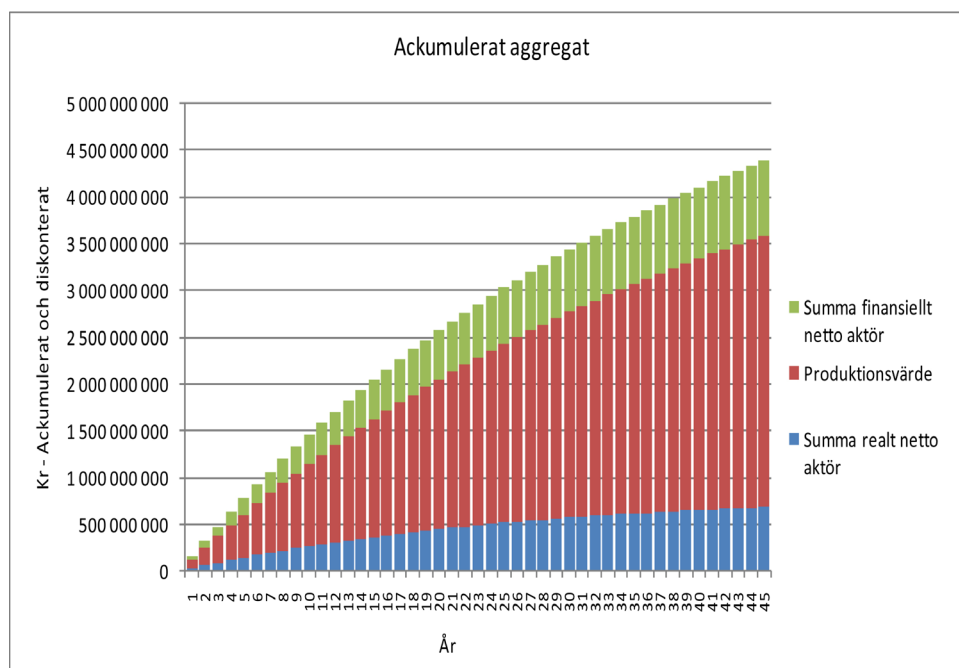


Diagram 2; de långsiktiga samhällsvinsterna om förvärvsfrekvensen i Lindängen vore lika hög som i Malmö

6 Siffrorna 21,22,23,25,50 & 65 i detta och följande tabeller anger levnadsår under förutsättning att kalkylen startas vid 20 års ålder

Tabell 2; De långsiktiga samhällsvinsterna om förvärvsfrekvensen i Lindängen vore lika hög som i Malmö fördelat på 1,2,3,5,30 och 45 år

Ålder	21	22	23	25	50	65
Aggregerat netto	1	2	3	5	30	45
Summa reall netto aktör	31 886 334	62 546 270	92 026 978	147 630 385	573 434 728	687 113 546
Produktionsvärde	95 676 000	189 512 077	281 543 614	460 331 211	2 196 646 072	2 898 738 640
Summa finansiellt netto aktör	36 850 000	72 282 692	106 352 589	170 611 639	662 699 884	794 074 802

SKOLRESULTAT OCH UNGA SOM EN INVESTERING I HUMANKAPITAL

Vad kostar ett barn

Vi har ovan talat om utanförskapets pris – det är stort. Men man kanske ska komma ihåg att en av ett samhälles största och viktigaste investeringar, är investeringar i dess barn. Att investera i barnen är att investera i ett samhälles framtid. I Sverige består denna investering av flera olika delar; främst kostnader för föräldraledighet i form av produktionsförluster och föräldrapenning, kostnader för förskola och skola samt familjens merkostnader för ett barn.

I diagrammet nedan har vi summerat detta för ett ”normalbarn i Lindängen”. Vi ser då att en genomsnittlig 18-åring under sitt liv har kostat cirka 3 300 000 kronor varav den största delen, cirka 1 800 000 Mkr, är kommunala kostnader för främst förskola och skola.

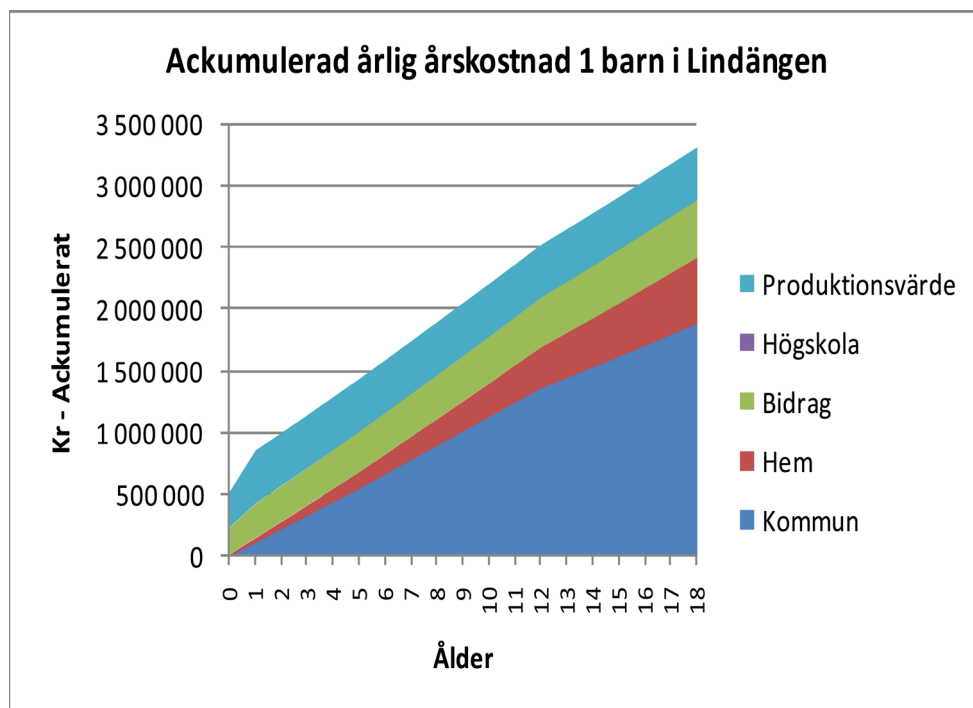


Diagram 3; Den ackumulerade samhälleliga årskostnaden för ett barn i Lindängen från 0-18 år

Marginaliseringens omfattning bland unga

Det finns idag en sorts underförstådd förväntan i samhället om att alla unga ska genomgå gymnasieskolan med godkända betyg. Dessa gymnasiebetyg utgör en sorts inträdesbiljett på arbetsmarknaden.

Verkligheten ser dock lite annorlunda ut. Med vissa intervall genomför Sveriges Kommuner och landsting (SKL) så kallade öppna jämförelser kring skolresultat. Senaste gången man gjorde detta fann man att mellan 20 % och 25 % av alla unga misslyckas med att fullgöra sin gymnasieutbildning på tre eller fyra år⁷. I huvudrapporten formulerade man sig på följande vis.

”Nationellt sett är andelen elever som fullföljde gymnasiet med uppnådd högskolebehörighet inom tre år i stort sett oförändrad jämfört med föregående år och ligger på drygt 70 procent. Spridningen mellan kommunerna är dock stor, från knappt 44 procent till 86 procent”⁸.

Man fann också att två år efter avslutad gymnasieutbildning var det knappt 30 % som vare sig arbetade eller studerade. SKL har också låtit göra en totalundersökning av en hel årskull unga födda 1981 där man gått vidare med denna fråga. I denna studie fann man att 95 % av alla unga

i denna årskull påbörjar gymnasiestudier. Och i likhet med de öppna jämförelserna fann man att 27 % saknade slutbetyg vid 20 års ålder. Men vad som var än mer anmärkningsvärt var att 13 % av dem varken arbetar eller studerar vid 24 års ålder⁹.

Ungdomsstyrelsen har inom ramen för projektet Theme-group Youth tagit reda på vad de unga som varken studerar eller arbetar gör. Man fann att den andel unga i ålderintervallet 20-25 år som varken arbetar eller studerar är 11,9% år 2007 eller 11.000 – 12.000 unga per årskull eller totalt sett 81.800 för dessa sex årskullar. Andelen har dessutom ökat mellan 2007 och 2008¹⁰.

Om vi nu byter perspektiv och tittar på en årskull färdig att lämna gymnasieskolan och studera på högskola eller ge sig ut i arbetslivet i Lindängen, ser vi i diagrammet nedan att varje sådan årskull har kostat totalt sett cirka 300 Mkr, varav 160 Mkr utgör kommunala kostnader.

I Lindängen består en årskull 18-åringar av cirka 85 individer. Malmö kommun har investerat sammanlagt cirka 160 Mkr i dessa unga. Om utanförskapet för unga i Lindängen är ”riks normalt” betyder detta att drygt tio procent eller knappt 15-20 Mkr per år i form av humankapitalinvestering inte har gett den utdelning man kan förvänta sig.

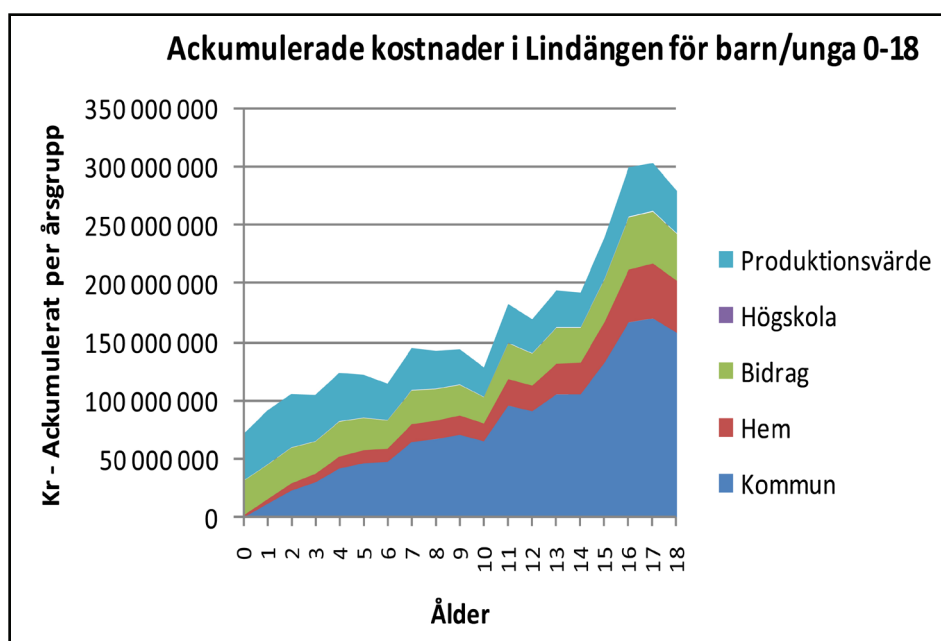


Diagram 4; Den ackumulerade samhälleliga årskostnaden för en årskull barn i Lindängen från 0-18 år

7 SKL öppna jämförelser 2010

8 SKL, öppn jämförelser för gymnasieskolan, 2010, huvudrapport, sid 11

9 SKL, födda 1981; 95-27-13, 2009

10 Temagruppen unga i arbetslivet, Unga som varken arbetar eller studerar, Ungdomsstyrelsen, 2011, sid 15

Detta sannolika framtida utanförskap kan ha många olika orsaker, men i stort sett samtliga har det gemensamt att det i någon mening handlar om skolmisslyckanden. Statistiskt sett finns i varje klass förmodligen något barn med en neuropsykiatrisk problematik¹¹, något barn med dyslexi¹², något barn med ätstörning, självskadebeteende eller depression. Det finns sannolikt också 2-3 barn i varje klass där missbruk (många gånger i kombination med våld och/eller psykisk ohälsa) är en del av vardagen¹³.

Många av dessa problem, såsom ADHD, depression och dyslexi är tämligen enkla att hantera. Det finns evidensbaserade metoder och dessa metoder är i förhållande till alternativet i form av utanförskap utomordentligt billiga.

Detta är ju i sig tämligen häpnadsväckande siffror. Vilken annan verksamhet skulle acceptera att investera flera miljoner kronor i en produkt (den godkända gymnasie-eleven) och i 12 % av fallen acceptera att investeringen inte uppnått avsedda mål. Detta är vad som sker inom skolväsendet år efter år.

De långsiktiga kostnaderna för 10 ungas utanförskap

Grunden för vår kalkyl är alltså att det i Lindängen finns 85 18-åringar som varje år lämnar gymnasieskolan i Malmö. 11.9% av dem eller 10 stycken kommer, om Lindängen är riksnormalt, att efter 3 år vare sig ha arbete eller studera. Vi intresserar oss nu för de ackumulerade effekterna av denna marginalisering – i form av offentliga kostnader för olika insatser om den blir långvarig eller rentav permanent. Kalkylen nedan bygger på några förenklade antaganden:

- Befolkningen i stadsdelen har en utanförskapsandel som motsvarar riksgenomsnittet både till art och omfattning.
- Framtidens vuxengeneration kommer att ha en utanförskapsnivå som liknar dagens vuxengeneration, vilket mot bakgrund av tillgänglig statistik kring barn och unga är ett tämligen optimistiskt antagande.

I diagrammet nedan ser effekterna under perioden 19 - 65 år för dessa 10 unga människor i en årskull som utgör grunden för vår kalkyl. Vi ser då att olika offentliga aktörer kommer att få reala kostnader för detta på totalt cirka 30 miljoner kronor fram till deras pensionsålder.

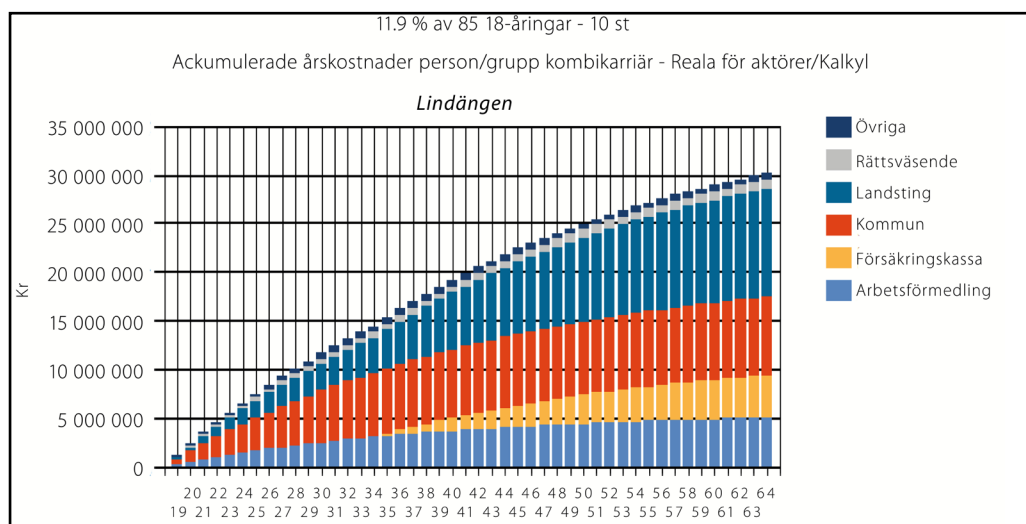


Diagram 5; Reala ackumulerade kostnader mellan 18 och 65 år för tio ungas förväntade utanförskap fördelade på aktörer

11 Det har gjorts flera studier om hur förekommande t.ex. ADHD är hos barn. Studierna visar en förekomst på 3 till 7 procent, vissa studier anger en prevalens på hela 10 procent, Wikipedia

12 Förekomstsiffrorna varierar något, men de flesta forskare anger en förekomst på 5-8%, www.dyslexiforeningen.se

13 Om man räknar in de familjer där båda föräldrarna har ett riskbruk av alkohol gör FHI uppskattningen att kanske ca en femtedel av alla barn lever i familjer där någon vuxen har riskfylld alkoholkonsumtion. Socialstyrelsen, 2009, Barn och unga i familjer med riskbruk

I tabellen nedan ser vi detta mer preciserat och fördelat mellan olika aktörer och vid olika tidpunkter. Vi ser då t.ex. att den totala kommunala kostnaden för detta uppgår till cirka 8 Mkr eller cirka 800 000 kronor per person. Andra stora kostnadsbärare är arbetsförmedling och försäkringskassa.

Tabell 3, reala ackumulerade kostnader mellan 18 och 65 år för tio unga personers förväntade utanförskap fördelade på aktörer och vid 19, 25, 35, 45, 55, och 65 års ålder

	19	25	35	45	55	65
Arbetsförmedling	252 875	1 578 480	3 172 447	4 048 502	4 640 333	5 006 851
Försäkringskassa	0	0	243 022	2 214 145	3 545 765	4 370 432
Kommun	541 153	3 377 948	6 638 903	7 295 944	7 739 817	8 014 706
Landsting	290 806	1 815 252	3 948 762	7 393 124	9 720 012	11 161 044
Rättsväsende	51 420	320 968	637 974	758 432	839 808	890 205
Övriga	53 943	336 721	653 706	653 706	653 706	653 706
Summa	1 190 197	7 429 370	15 294 813	22 363 852	27 139 442	30 096 345

Men detta är bara en del av kostnaderna. Övriga delar utgörs av produktionsförluster och kostnader för försörjning (här mycket lågt räknade). Vi ser då i diagrammet nedan att de totala kostnaderna uppgår till cirka 130 Mkr, eller cirka 13 Mkr per person.

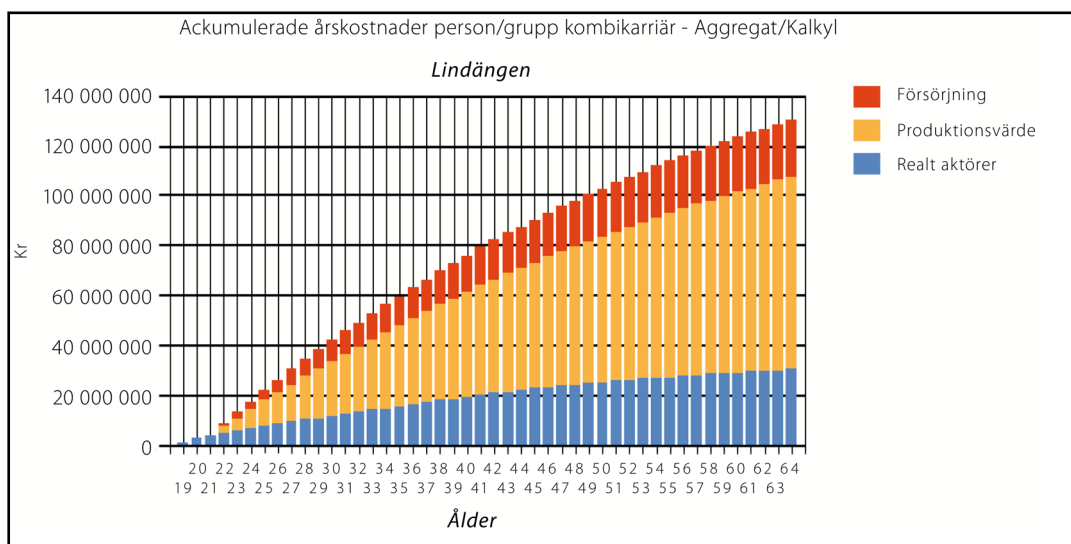


Diagram 6, totala ackumulerade kostnader mellan 18 och 65 år för tio unga personers förväntade utanförskap fördelade på försörjning, reala kostnader och produktionsförluster

Samma ackumulerade (summerade) data finns redovisade i tabellen nedan för tiden från 19 till 25, 35, 45, 55 och 65 års ålder

Innan vi går vidare vill vi erinra om att detta handlar om de livslånga kostnaderna för **en årskull** ungas framtida (mycket måttliga) utanförskap. Nästa år kommer det en ny kull, året därefter en ny osv. Om man betänker att barn och ungdomspolitikerna i Lindängen

omfattar 20 årskullar 0-19 år inser man snabbt att vi totalt sett pratar om en kostnad på cirka 2 600 Mkr. Detta är vad man skulle kunna kalla preventionspotentialen för Lindängen beräknat på detta vis. Så mycket kostnader skulle man kunna undvika om man helt lyckades eliminera utanförskapet i Lindängen för dessa 20 årskullar. Kanske inte helt realistiskt. Men lek med tanken att vi skulle kunna reducera detta med 20 %. Vinsten skulle då uppgå drygt 500 Mkr.

Tabell 4, totala ackumulerade kostnader mellan 18 och 65 år för tio unga personers förväntade utanförskap fördelade på försörjning, reala kostnader och produktionsförluster samt vid 19, 25, 35, 45, 55 och 65 år

	19	25	35	45	55	65
Realt aktörer	1 190 197	7 429 370	15 294 813	22 363 852	27 139 442	30 096 945
Produktionsvärde	0	10 179 743	32 423 985	50 742 317	65 827 627	77 113 940
Försörjning	0	4 073 564	11 854 215	17 110 544	20 661 531	22 860 642
Summa	1 190 197	21 682 678	59 573 012	90 216 712	113 628 600	130 071 527

Hur ser det egentligen ut i Lindängen?

Men är detta hela sanningen? Då vi studerar socioekonomisk statistik ser vi att olika indikatorer kring utanförskapet i Lindängen antyder att man i förhållande till staden som helhet ligger 10-50% sämre till beroende på vilken variabel man studerar. Staden ligger också under genomsnittet för riket kring flera nyckelvariabler om man t.ex. studerar folkhälsainstitutets kommunfaktablad.

Vid ett seminarium vi genomfört sommaren 2011 med ett 40-tal personer kunniga om situationen i Lindängen ombads dessa i en individuell enkät ange hur marginaliseringsgraden för området skilde sig från

rikets genomsnitt. Det rädde en tämligen bred konsensus i denna enkät att **”överutanförskapet” i Lindängen är 40 % högre än riket** – den nivå som utgör grunden för kalkylerna ovan.

Därför har vi gjort en alternativkalkyl som bygger på att ungas misslyckanden i skolan är 40 % högre än rikets snittet, d.v.s. 16.6% i stället för 11.9%. Detta antagande utgör grunden för kalkylerna och diagrammet nedan.

Vi ser då att den långsiktiga kostnaden för olika offentliga aktörer för utanförskapet på denna nivå uppgår till 41 Mkr i stället för den tidigare redovisade kostnaden på 30 Mkr. Man skulle kunna säga att samhällskostnaden för detta välfärdsgap uppgår till 11 Mkr per årskull som lämnar skolan i Lindängen.

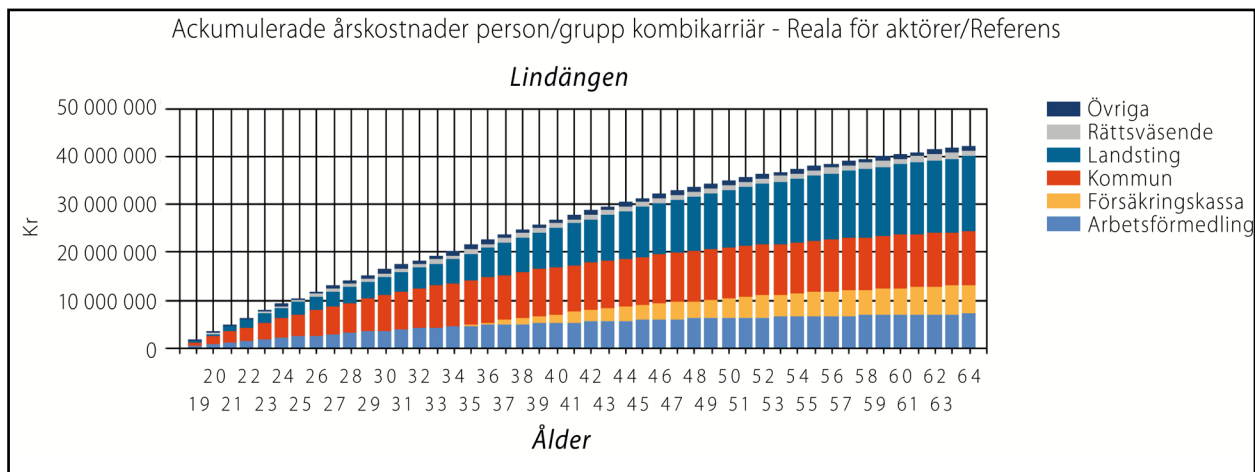


Diagram 7; Reala ackumulerade kostnader mellan 18 och 65 år för tio unga personers förväntade utanförskap fördelade på aktörer – korregerat för förhöjd utanförskapsnivå

Tittar vi i diagrammet nedan på de totala långsiktiga kostnaderna för denna högre nivå av utanförskap uppgår de långsiktigt till 180 Mkr. Detta är 50 Mkr mer per årskull än kalkylen för det riksnormala utanförskapet. Om vi tänker oss effekterna av detta för barn- och ungdomspolitikens ansvarsområde i Lindängen så uppgår **kostnaderna för 20 årskullars välfärdsgap till totalt cirka 1 000 Mkr**

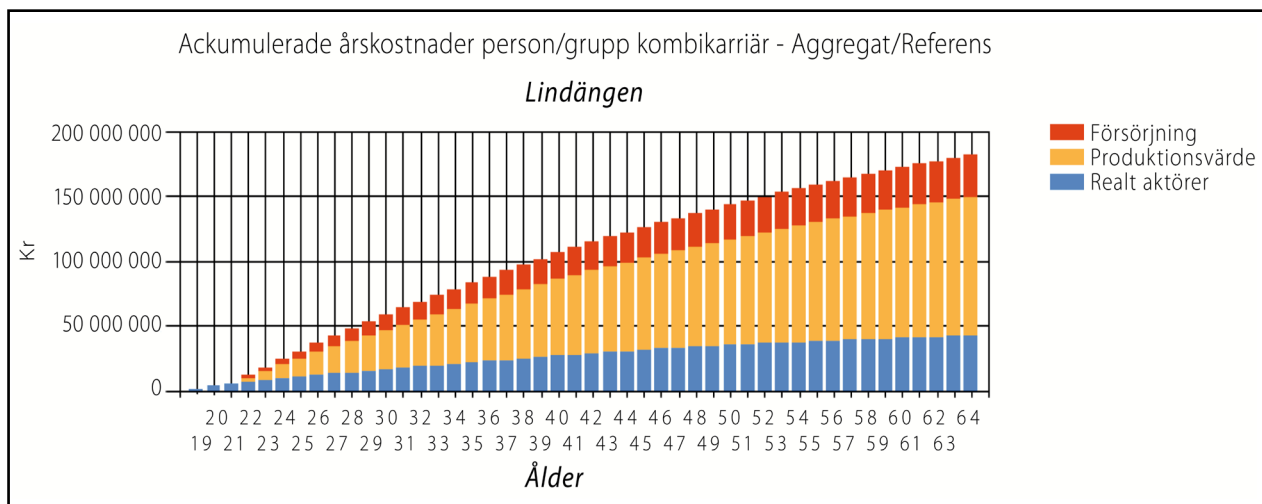


Diagram 8; Totala ackumulerade kostnader mellan 18 och 65 år för tio unga personers förväntade utanförskap fördelade på försörjning, reala kostnader och produktionsförluster - korregerat för förhöjd utanförskapsnivå

Siffrorna återfinns också för olika tidsperioder i tabellen nedan.

Tabell 5, totala ackumulerade kostnader mellan 18 och 65 år för tio unga personers förväntade utanförskap fördelade på försörjning, reala kostnader och produktionsförluster samt vid 19, 25, 35, 45, 55 och 65 år

	19	25	35	45	55	65
Realt aktörer	1 660 274	10 363 659	21 335 621	31 196 634	37 858 381	41 983 973
Produktionsvärde	0	14 200 314	45 230 096	70 783 400	91 826 774	107 570 706
Försörjning	0	5 682 451	16 536 131	23 868 489	28 821 968	31 889 636
Summa	1 660 274	30 246 424	83 101 849	125 848 523	158 507 122	181 444 315

VAD ÄR DET VÄRT OM VI KAN REDUCERA TIDEN I UTANFÖRSKAP MED TRE ÅR?

Men man kan ju i stället för att studera de livslånga effekterna av utanförskap ta en helt annan utgångspunkt. Låt oss gå vidare med att ställa oss frågan; vad är det värt att korta tiden i utanförskap för unga människor med tre

år. I det här fallet att man efter en period i utanförskap mellan 19 och 21 års ålder går in i arbetslivet vid 22 års ålder i stället för vid 25 års ålder. I diagrammet nedan ser vi att den samlade vinsten av detta för en årskull av 85 unga i utanförskap utgör en samhällsvinst på drygt 25 Mkr.

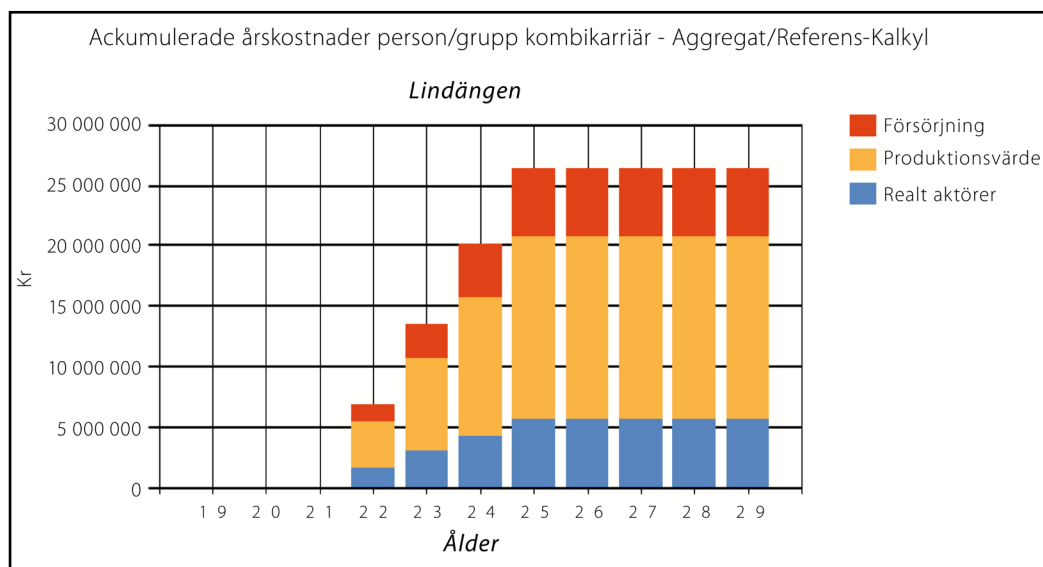


Diagram 9; de totala samhällseffekterna av att korta tiden i utanförskap för 10 unga människor med tre år

Ett ADHD-barn i Malmö¹⁴

Worst case och ett misslyckande

En fråga som ofta dyker upp i samtal med beslutsfattare är följande; om prevention och tidiga insatser samt framgångsrik rehabilitering är lönsamt både ekonomiskt och mänskligt – varför sker det då inte i större omfattning. Både ur ett rent mänskligt och rent professionellt perspektiv borde lösningen vara uppenbar. Problemet är kanske att man formulerat detta som ett behandlings- rehabiliterings- eller preventionsproblem. Som man ropar får man svar. Man kanske får ett helt annat perspektiv på lösningen om man beskriver det som ett ekonomiskt styr- lednings- organisations- och managementproblem.

Vi illustrerar med ett praktikfall¹⁵ i form av ett kvalificerat räkneexempel – en ung pojke med utagerande och normbrytande beteende i skolan till följd av ADHD¹⁶. Vi börjar med att beskriva det som vi skulle kunna kalla ett **”worst case”**. I diagrammet nedan, som beskriver hans 19 första levnadsår, ser vi kostnaderna för hans begynnande utanförskap under uppväxten. Kostnaderna är inledningsvis obetydliga och accelererar under tonårstiden och belastar i slutfasen av perioden främst kommunens socialtjänst och rättsväsendet.

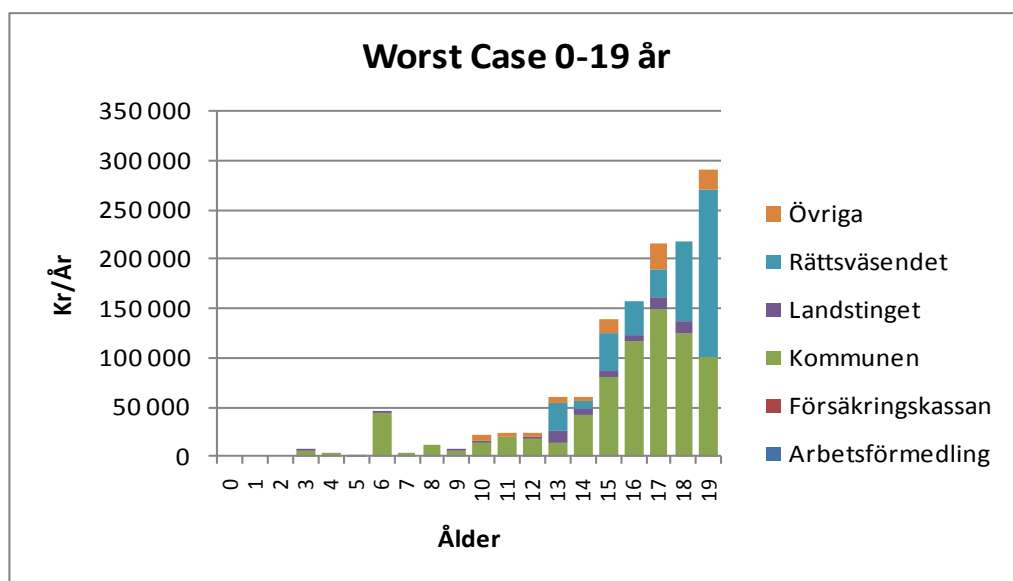


Diagram 10; Kostnader för begynnande utanförskap till följd av ADHD 0-19 år – worst case

14 Vi väljer att illustrera denna mekanism med ADHD eftersom detta är fråga som är aktuell i praktiskt taget varje klass, det finns idag evidensbaserade metoder för att kostnads- och resultateffektivt hantera detta problem och vi har tillgång till data kring detta. Samma resonemang skulle kunna föras kring barn med dyslexi, depression, självskadebeteende eller barn från dysfunktionella familjer. Data kring ADHD-barn återfinns i modellen SEEKAMSKL som förvaltas av SKL.

15 Detta praktikfall bygger resultatet av ett antal workshops, inom Ramen för modellområdesprojektet vid SKL, med personer med stor inblick i denna typ av problematik samt i dialog under ett stort antal seminarier och föreläsningar med personer som dagligen jobbar med dessa frågor.

16 Ett likartat räkneexempel återfinns i FHI rapport till regeringen hösten 2010

I tabellen nedan ser vi de samlade kostnaderna för denna pojkes begynnande utanförskap under uppväxtåren. Vi ser att de uppgår totalt till cirka 1.3 Mkr varav kommunen är den i särklass största kostnadsbäraren med rättsväsendet på en andraplats.

Tabell 6; De totala kostnaderna för begynnande utanförskap till följd av ADHD 0-19 år, worst case

Arbetsförmedling	0
Försäkringskassan	0
Kommunen	753 000
Landstinget	66 000
Rättsväsendet	391 200
Övriga	85 000
Summa	1 295 200

Det är alltså inte brist på insatser kring den här unga pojken. Inte heller brist på resurser. I själva verket genomförs massor av insatser kring denna pojke, men insatser som inte ger särskilt stor effekt eftersom de ofta kommer sent och är kortsiktiga. Insatserna är av reaktiv natur, utan samordning m.m. Som en följd av detta ger de inte önskad effekt och har låg både resultat- och kostnadseffektivitet. Trots alla goda avsikter från mängder med besjälade människor. Detta är vad vi längre fram kommer att kalla en defensiv resursanvändning med gott om onda kostnader. Som en följd kommer denna pojke i sitt vuxna liv att med en viss sannolikhet hamna i ett livslångt utanförskap. De ackumulerade kostnaderna för detta kommer att bli betydande och uppgå till 10 - 20 Mkr eller i värsta fall mer.

ATT LYCKAS MED ETT BEST CASE

Den ovan beskrivna utvecklingen är inte självklar. Den beror inte på naturlagsbundna förlopp utan är en konsekvens av konkreta handlingar, val och ett antal yttre betingelser. Utan att gå in på några detaljer skulle man kunna sägas att ett "best case" i de flesta fall präglas av ett antal gemensamma drag

- Tidig upptäckt och tidiga insatser – ett **proaktivt agerande** i stället för ett reaktivt agerande.
- **Samordnade insatser** baserade på en helhetssyn kring klienten i stället för splittrade och fragmenterade insatser.
- **Långsiktiga insatser med uthållighet** i stället kortsiktiga akuta insatser.
- Insatser som bidrar till att samverka med och stärka klienten och dennes familj – ett **egenmaktsperspektiv**.
- Insatser baserade på en klok tillämpning av **kunskaps - och evidensbaserade metoder**.

Låt oss nu jämföra det socioekonomiska utfallet på årsbasis mellan "worst case" och "best case". I diagrammet nedan ser vi skillnaden mellan best och worst case under förskoletiden. Best case kostar cirka 25 000 kronor per år och dessa kostnader belastar till cirka 80 % kommunen och till cirka 20 % landstinget. Motsvarande totala kostnad för worst case är betydligt mindre och uppgår till en tredjedel av detta belopp. Dessa kostnader i best case är ett uttryck för att man, tidigt, redan i förskolan tar tag i problematiken och agerar proaktivt och i samverkan med landstingets barn- och ungdomspsykiatriska verksamhet.

Men sett ur en förskolechefs eller BUP-chefs strikta ekonomiska perspektiv är best case en dålig affär. Dessa aktörer får ta en, tämligen **hög social investeringskostnad** (i storleksordningen 100 000 kronor under förskoleperioden) som leder till att andra samhällsaktörer senare kan plocka hem en tämligen hög vinst i form av uteblivna kostnader under tonårstiden och därefter i vuxenlivet. De kortsiktiga ekonomiska incitamenten och den stuprörsbaserade organisationsprincipen motverkar ett klokt långsiktigt agerande.

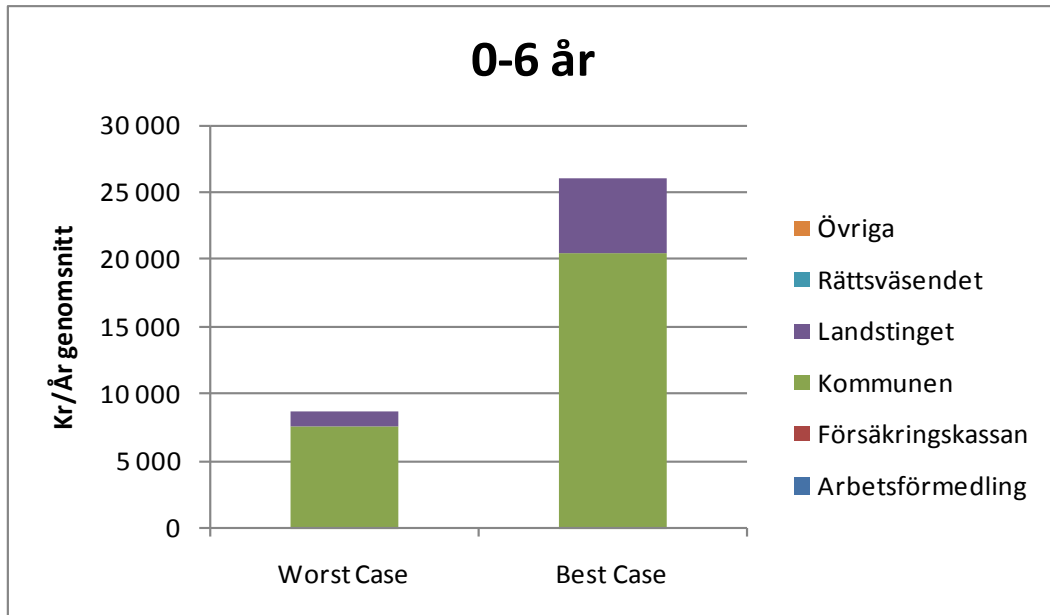


Diagram 11; De årliga kostnaderna under förskoletiden för best case och worst case

Nedan kan vi se kostnaderna för best case och worst case under skoltiden. Nu har proportionerna mellan best case och worst case förändrats på ett dramatiskt vis. För det första handlar det om helt andra kostnadsnivåer. I worst case talar vi om drygt 90 000 kronor på årsbasis jämfört med mindre än 10 000 kronor under förskoleperioden.

För det andra ser vi att kostnaderna fördelas på ett helt annat vis. Kommunen bär cirka 55.000 kronor av dessa kostnader. Rättsväsendet och allmänheten (övriga) är också betydande kostnadsbärare till följd av den unga pojkens begynnande utanförskap, asocialitet, kriminalitet

och missbruk. En tredje skillnad är att best case nu är betydligt billigare än worst case och ligger på nivån strax över 50 000 kronor per år.

Den ekonomiska uppoffring (den sociala investeringskostnaden) som best case utgör under förskoletiden ger med marginal avkastning redan under skoltiden. Men det är socialtjänsten och rättsväsendet som erhåller vinsterna av ett klokt agerande inom förskola och skola. Förskola och skola bestraffas ekonomiskt för sitt agerande i form av underskott i sin budget trots de långsiktigt goda effekterna för kommunen.

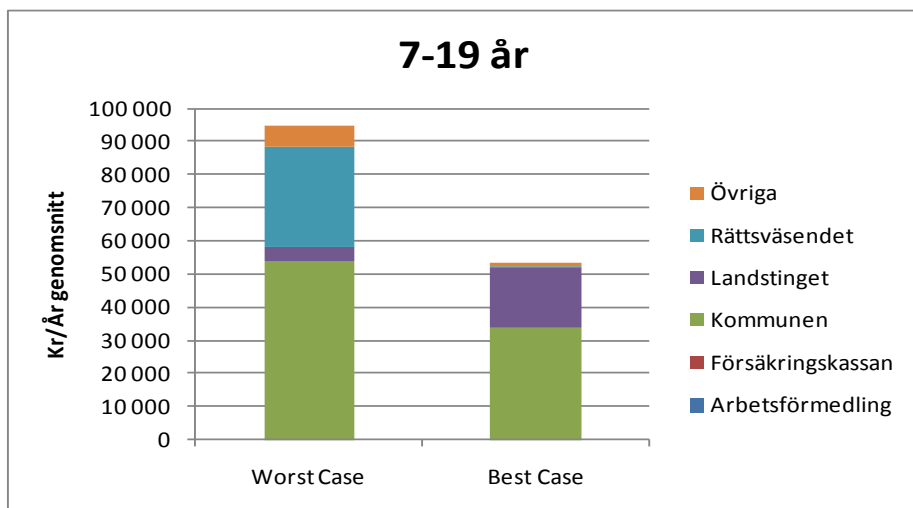


Diagram 12; De årliga kostnaderna under skoltiden för best case och worst case

Best case utgör ett sorts förlustscenario under förskoletiden med ett årligt underskott i förhållande till worst case på cirka 17 000 kronor. Under skoltiden förvandlas detta till ett årligt överskott för best case på mer än 41 000 kronor. För hela uppväxtperioden uppgår den årliga vinsten för best case i genomsnitt till drygt 21 000 kronor.

Skillnaderna i kostnader mellan de två alternativen illustreras i diagrammet nedan. De flesta åren fram till 12 års ålder utgör en sorts förlustår i den bemärkelsen att best

case kostar mer än worst case. Inom kommunen är det förskolan och skolan och inom landstinget är det främst barn och ungdomspsykiatri som bär de sociala investeringskostnaderna av ett best case. Från 13 års ålder och uppåt växer vinsterna snabbt och är under den senare tonårsperioden betydande. De stora vinnarna är socialtjänsten inom kommunen samt rättsväsende och allmänhet. Det är dessa aktörer som ur detta perspektiv erhåller avkastningen av den sociala investering som görs tidigare i hans liv.

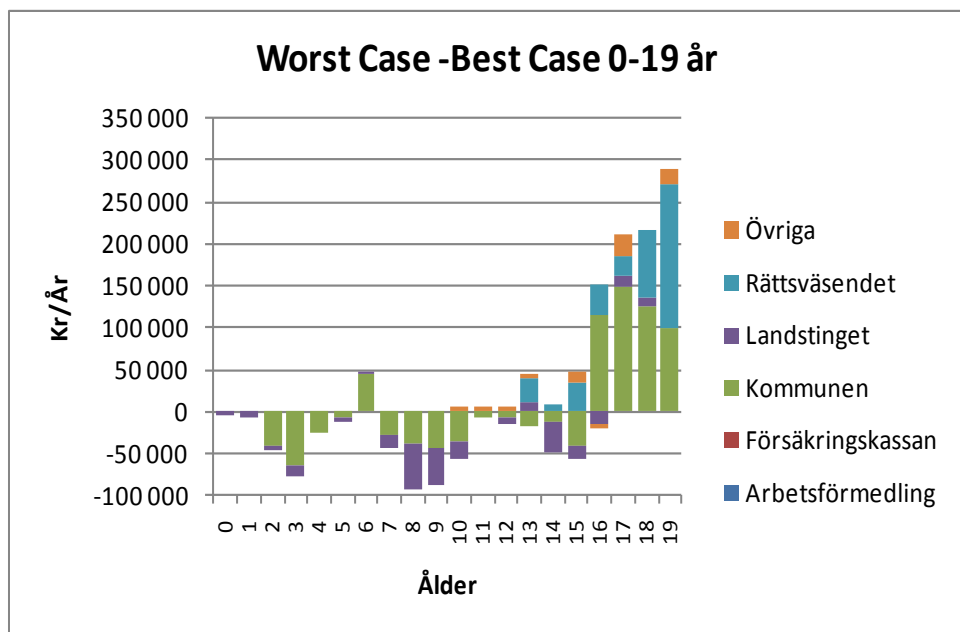


Diagram 13; Skillnad i kostnader mellan best och worst case under perioden 0 - 19 år

Landstinget utgör förlorare eftersom en hel del kostnader för best case faller på barn och ungdomspsykiatri. Om vi emellertid vidgar tidsperspektivet till vuxenlivet kommer vi att se att landstinget i worst case får betydande kostnader till följd av denna pojkes senare utanförskap i vuxenlivet. Kostnader som flerfaldigt överstiger kostnaderna för de tidiga insatserna i best case.

Den avgörande skillnaden mellan det vi här kallat best case och worst case är att med rätt insatser förhindras hans utanförskap i vuxenlivet. De insatser som görs under förskoletiden och skoltiden gör det möjligt för honom att fullgöra sin skolgång och därefter komma in på arbetsmarknaden. Den samhälleliga intäkten av detta i vuxenlivet är i praktiken frånvaron av den kostnad som uppstår för worst case i vuxen ålder.

Vad är förklaringen till detta? I stort sett alla som arbetar med denna fråga strävar ständigt efter ett best case.

Pengarna finns där, viljan är god, förmågan är hög, metoderna finns där. Vad är då problemet?

Om vi söker svar på denna fråga på det strukturella planet ser vi att **styr- och uppföljningssystemen** inte belönar utan snarare straffar ett långsiktigt agerande – **håll den årliga budgeten. Organisationsstrukturen** är uppbyggd i stuprör som inte beaktar helheter – **håll den egna budgeten. Ersättningsystemen** vare sig belönar samverkan eller långsiktighet. Och det finns ingen tillgång till ett **socialt investeringskapital** som skulle behövas för ADHD-barnen i stort.

ADHD- BARNET I VUXEN ÅLDER

I analysen ovan har vi studerat kostnaderna fram till vuxen ålder för ett ADHD-barn i Malmö i ett best och worst case. Worst case leder ofta (men inte alltid) till att skoltidens utanförskap permanentas. I diagrammet och tabellen nedan ser vi effekterna av en sådan utveckling. De totala kostnaderna för en sådan marginalisering under perioden 21- 65 år uppgår till cirka 14 Mkr.

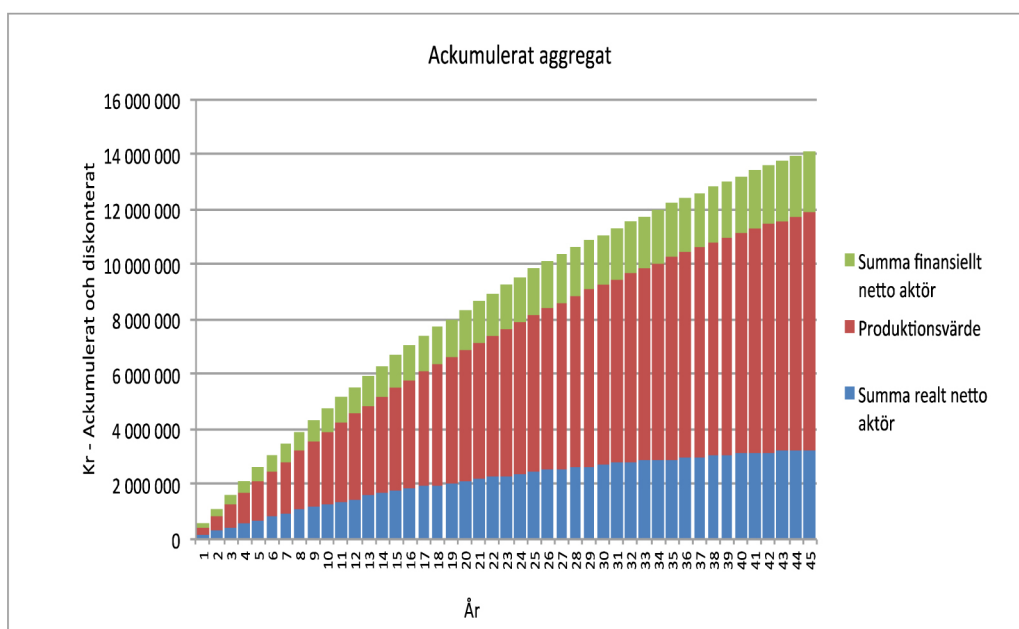


Diagram 15; de livslånga kostnaderna för ett liv i begränsat utanförskap från 21-65 år fördelat på reala och finansiella kostnader samt produktionsförluster

I tabellen nedan återkommer samma analys fördelad på olika tidsperioder. Här kan vi t.ex. se att om vi till följd av en klok insats skulle kunna förkorta tiden i marginalisering från fem till två år – dvs. en vinst på tre år färre i marginalisering – skulle den totala samhällsvinsten uppgå till mer än 1.6 Mkr varav de reala vinsterna utgör mer än 1,2 Mkr.

Tabell 7; de livslånga kostnaderna för ett liv i begränsat utanförskap från 21-65 år fördelat på reala och finansiella kostnader samt produktionsförluster preciserat för 21, 22, 23, 25, 50 och 60 års ålder

Ålder	21	22	23	25	50	60
Aggregerat netto	1	2	3	5	30	45
Summa realt netto aktör	150 533	295 277	434 453	696 954	2 707 149	3 243 819
Produktionsvärde	285 600	565 708	840 429	1 374 123	6 557 152	8 652 951
Summa finansiellt netto aktör	126 500	248 135	351 685	525 620	1 819 688	2 196 736

ADHD-barnen i Lindängen

Ett annat intressant fenomen är kostnaderna för det vuxna utanförskap som kan drabba ett antal årskullar barn i en stadsdel i vuxen ålder till följd av att man under uppväxtåren inte har tagit tag i en medfödd problematik. Att titta på de socioekonomiska effekterna av detta ger ett sorts grovt mått på värdet av prevention i området/stadsdelen – vad vi skulle vilja kalla **preventionspotentialens ekonomiska värde** för denna grupp av barn.

Vi väljer här att fortsätta illustrera med ADHD-barnen. Kring dessa barn vet man idag att om man inte gör något eller inte gör "rätt" är sannolikheten för ett utanförskap först i skolan och därefter i vuxenlivet ganska betydande. T.ex. anser man idag att medan frekvensen av barn med ADHD är (försiktigt räknat) cirka 2-4% bland barn är den i populationen av intagna på fängelser mellan 25 % och 50%¹⁷, dvs. en överrepresentation med en faktor 10. Ett sorts mått på misslyckandet i det tidiga preventionsarbetet. Det finns också idag kunskaps- och evidensbaserade metoder som ger möjlighet för i stort sett alla barn med ADHD att som vuxen leva ett i princip "normalt liv". Metoderna är dessutom inte särskilt dyra, särskilt inte i förhållande till alternativet.

Vi har i ett annat sammanhang tillsammans med SKL18 tagit fram kalkyler för hur olika förlopp kring barn och unga med ADHD kan se ut under ungdomsåren i ett "worst case" och ett "best case" Dessa kalkyler utgör grunden för beräkningarna nedan. I dessa beräkningar

har vi gjort några antaganden de flesta baserade på en försiktighetsprincip för att inte överdriva effekterna av detta

- 2% av barnen i en årskull har ADHD, vilket är en tämligen låg siffra.
- Detta innebär att eftersom vi räknar på 19 årskullar med 1.627 barn i Lindängen blir det totalt 32 - 33 barn som utgör grunden för kalkylen.
- Vi räknar med att deras föräldrar till 30% drabbas av sjukskrivning eller minskad arbetstid under barnens uppväxt till följd av den belastning ADHD utgör för familjen.
- Vi räknar (utifrån försiktighetsprincipen) med en lönenivå för förlorad inkomst på cirka 17 000 kronor per månad.
- Vi räknar (utifrån försiktighetsprincipen) med att hälften av barnen trots worst case scenariot för insatser kring ADHD under barndomen lyckas ta sig in på arbetsmarknaden och etablera ett s.k. normalt liv.
- Av de resterande 50% räknar vi (utifrån försiktighetsprincipen) med att de inte drabbas av svårartad problematik såsom missbruk, kriminalitet, utövar våldshandling el dyl. utan att deras utanförskap präglas av långtidsarbetslöshet/sjukskrivning och "måttlig" psykisk ohälsa.

17 Lundmark & Nilsson, Utvärdering av ADHD-projektet på Norrtäljeanstalten, OFUS & Kriminalvården, 2010

18 Nilsson & Wadeskog, Simuleringsmodell för ungas utanförskap, SEE & SKL, 2011

I diagrammet nedan ser vi att de långsiktiga kostnaderna för insatser för dessa 32-33 barn i det vi här kallar worst case uppgår till mer än 700 Mkr. I diagrammet jämför vi den långsiktiga kostnaden för dessa barns utanförskap med kommunens samlade budget för fritidsverksamheten under ett år. Vi ser då att den total långsiktiga kostnaden för dessa barns utanförskap vida överstiger kommunens

totala budget för kulturfrågor under ett år. Detta illustrerar ett fenomen vi stött på många gånger. Den långsiktiga kostnaden för ett tämligen litet fåtal personers utanförskap åter upp betydande delar av den budget man förfogar över. Dessutom är denna effekt ofta osynlig eller i varje fall starkt underskattad och därmed okänd för berörda beslutsfattare.

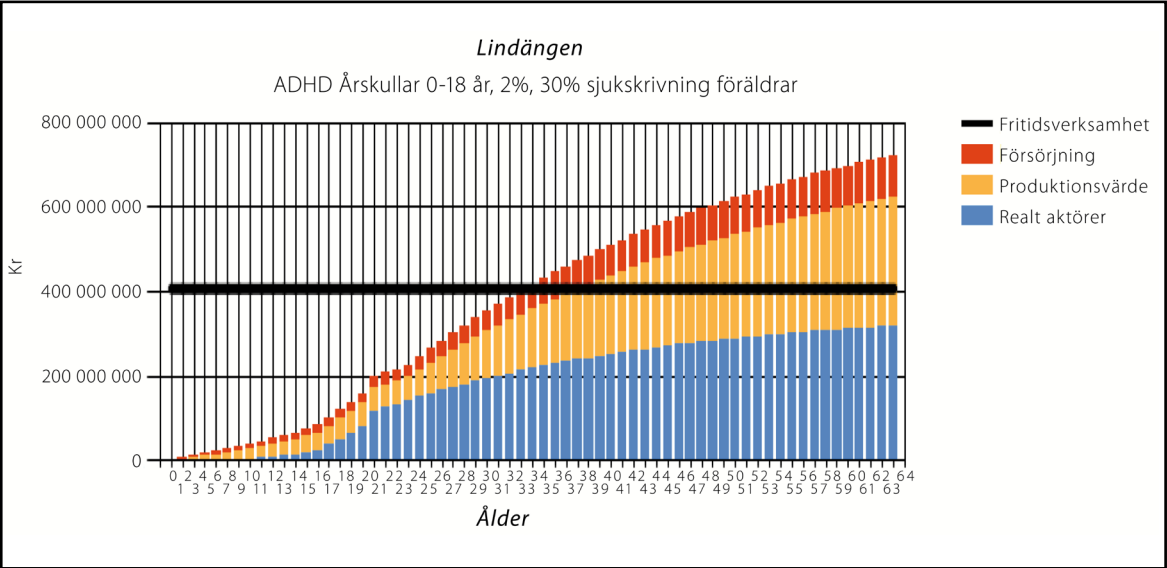


Diagram 16; de livslånga samhällskostnaderna för 32 barn i Lindängen med förväntad ADHD-problematik i förhållande till den samlade årsbudgeten för fritidsfrågor i Malmö stad

I tabellerna nedan kan man mer i detalj se hur kostnaderna fördelar sig. Kommunen står, t.ex. för 181 Mkr och är största kostnadsbärare av de offentliga aktörerna.

Tabell 8; de reala kostnaderna för 32 barn i Lindängen med förväntad ADHD-problematik preciserad till olika tidpunkter från födsel till 64 års ålder

Ålder	21	22	23	25	50	60
Aggregerat netto	1	2	3	5	30	45
Summa realt netto aktör	150 533	295 277	434 453	696 954	2 707 149	3 243 819
Produktionsvärde	285 600	565 708	840 429	1 374 123	6 557 152	8 652 951
Summa finansiellt netto aktör	126 500	248 135	351 685	525 620	1 819 688	2 196 736

Produktionsförluster och försörjning tillkommer stadigt över hela perioden. Under barn/ungdomstiden i form av föräldrars sjukskrivning, och senare i livet p.g.a. att en del av de nu vuxna barnen inte kommer in på arbetsmarknaden.

Tabell 9; de livslånga samhällskostnaderna för 32 barn i Lindängen med förväntad ADHD-problematik preciserad till olika tidpunkter från födsel till 64 års ålder

	Diskonterat och ackumulerat värde efter År									
	0	1	2	3	10	18	19	24	45	64
Realt aktörer	19 459	49 884	49 884	72 922	10 828 824	114 542 720	123 921 838	165 676 005	273 826 117	318 257 537
Produktionsvärde	2 804 640	5 625 991	5 625 991	11 319 225	31 786 787	56 244 623	56 244 623	81 042 733	219 482 881	304 320 512
Försörjning	1 405 728	2 811 456	2 881 456	5 622 912	15 463 008	26 708 832	26 708 832	36 727 485	81 753 527	100 251 621
Summa	4 229 826	8 487 330	12 731 220	17 015 059	58 078 619	197 496 175	206 875 293	283 446 223	575 062 525	722 829 669

Varför sker detta?

Tes; problemet är inte brist på resurser utan sättet på vilket vi använder våra resurser. Det handlar om att utifrån begreppen helhetssyn och långsiktighet skapa både strategisk och operativ effektivitet i resursanvändningen

EN MÄRKLIG PARADOX

Många människor ställer sig frågan; 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?

Svaret kanske delvis står att få i formuleringarna ovan. Mängder av kloka chefer, hängivna medarbetare och framsynna 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.

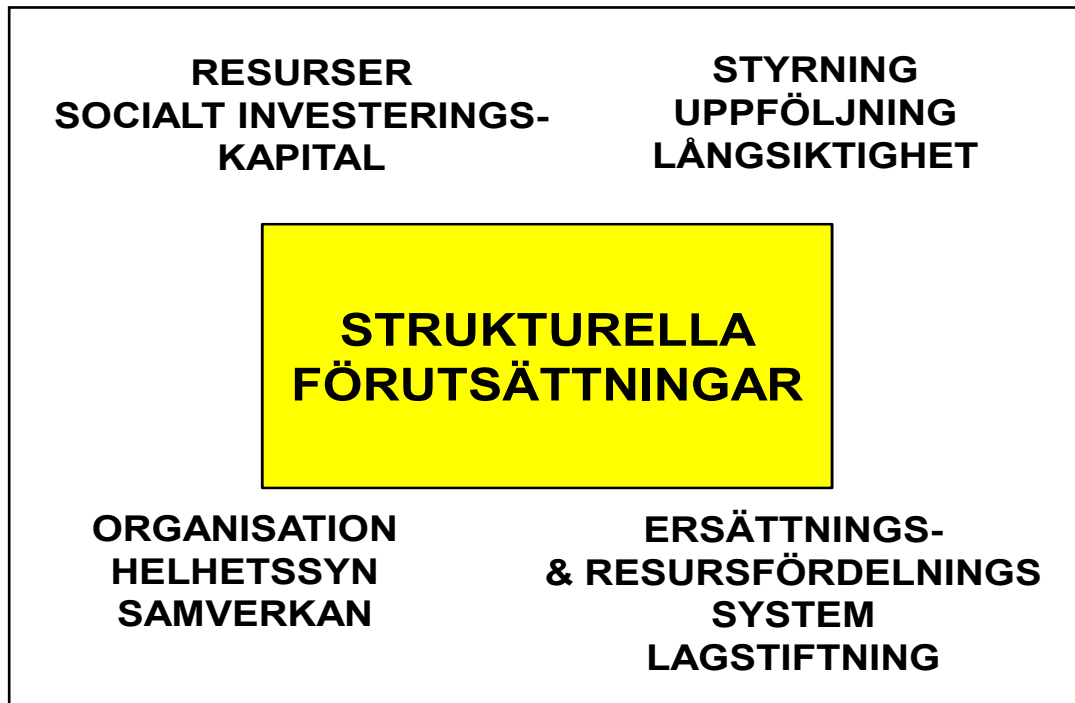
Under ett antal år har den offentliga sektorn genomlöp stora strukturförändringar i riktning mot mer marknadsanpassade lösningar och lösningar ägnade åt att **höja produktiviteten i verksamheten**. Tempot i vilket vi arbetar. Det är nu kanske dags för nästa förändring, en förändring fokuserad på att utifrån begrepp som långsiktighet och helhetssyn **höja effektiviteten i verksamheten**. Med effektivitet eller god resurshushållning menar vi i detta sammanhang att göra rätt sak, av rätt kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Att så kostnadseffektivt som möjligt uppnå de syften för vilka vi finns till. Att i kommunallagens mening uppnå **en god ekonomisk 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 strukturella problem som behöver tackla.

FYRA PROBLEM ATT TACKLA

Vi kommer här att fokusera på fyra strukturella utmaningar.

1. För det första bör det finnas någon form av **organisationsstruktur som medger ett agerande utifrån helhetssyn och samverkan**. Det kan vara allt från sammanslagna förvaltningar i en kommun till samordningsförbund eller kommunalförbund av olika slag.
2. För det andra bör insatserna stödjas av ett **styr-, budget- och uppföljningssystem som medger någon form av långsiktighet och socialt investeringstänkande**¹⁹.
3. Det tredje kravet är att det går att skapa resurser i form av **ett socialt investeringskapital**. Insatserna kring utanförskap uppstår ju här och nu, medan de stora intäkterna kommer betydligt senare. Kommuner som Trelleborg och Norrköping har tillsammans med ett tjugotal andra kommuner tagit steg i denna riktning och avsatt betydande belopp i en sorts **social investeringsfond**.
4. Den fjärde ingrediensen är **ekonomiska ersättnings-system som gör det möjligt att skapa långsiktighet, helhetssyn och samverkan**. De fyra kraven sammanfattas i bilden nedan.

¹⁹ Med investering menar vi i det följande; 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 (Wikipedia)



Med detta som grund skulle man kunna formulera fyra teser som stöd för det långsiktiga arbetet med att **reducera framtidens utanförskap och därmed bidra till en god ekonomiskt resurshushållning.**

- man bör ha organisationsstrukturer som skapar incitament att agera utifrån en helhetssyn kring individen.
- man bör ha styr- och uppföljningssystem som skapar incitament att agera långsiktigt.
- man bör ha tillgång till socialt investeringskapital som gör det möjligt att agera tidigt, förebyggande och långsiktigt.
- man bör ha ersättningssystem som stödjer denna typ av beteenden.

Alltför ofta föreligger alltför få av dessa förutsättningar. På en strukturell nivå kan detta utgöra en delförklaring till svårigheten att arbeta effektivt och framgångsrikt kring förebyggande och rehabiliterande insatser. Nedan beskriver vi dessa fyra aspekter mera i detalj

STUPRÖR OCH SUGRÖR

"Det har blivit något fel; det ska inte stå patienten i centrum. Det ska stå patienten i väntrum." (Blandaren)

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**. Lösandet av det hela förutsätter gränsöverskridande och samverkande insatser från ett flertal aktörer inom flera olika myndigheter.

Problemet är att de aktörer som ska jobba med detta är organiserade enligt figuren nedan. Figuren fångar det som ibland kallats stuprörstänkande i offentlig sektor – kommun, landsting, försäkringskassa, arbetsförmedling, 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. Denna typ av effekter inom rehabiliteringsområdet beskrev vi under rubriken ”motverkande parter” i den statliga utredningen Egon Jönsson²⁰.

Men det kan också uppstå en kamp om resurserna, eller snarare betalningsansvaret för insatserna. I socioekonomiska studier vi gjort kring tidiga insatser för barn och unga har vi sett hur kostnaderna för ett best case i allt väsentligt betalas av skolan samt barn- och ungdomspsykiatri. Vinsterna tillfaller inom kommunen socialtjänsten, inom landstinget vuxenpsykiatri och i samhället i stort rättsväsendet, allmänheten och försäkringskassan²¹.

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 budgeten än för att agera klokt 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 bidrar alltså inte 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.

KOMMUN	LANDSTING	F-KASSA	A-FÖRMEDL
SOCIALTJÄNST	BARN- & UNGDOMSSPSYKIATRI		
SKOLA	VUXENPSYKIATRI		
FRITID	PRIMÄRVÅRD		
KULTUR	AKUTSJUKVÅRD		

KORTSIKTIGHETEN

"In the long run we are all dead."

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.

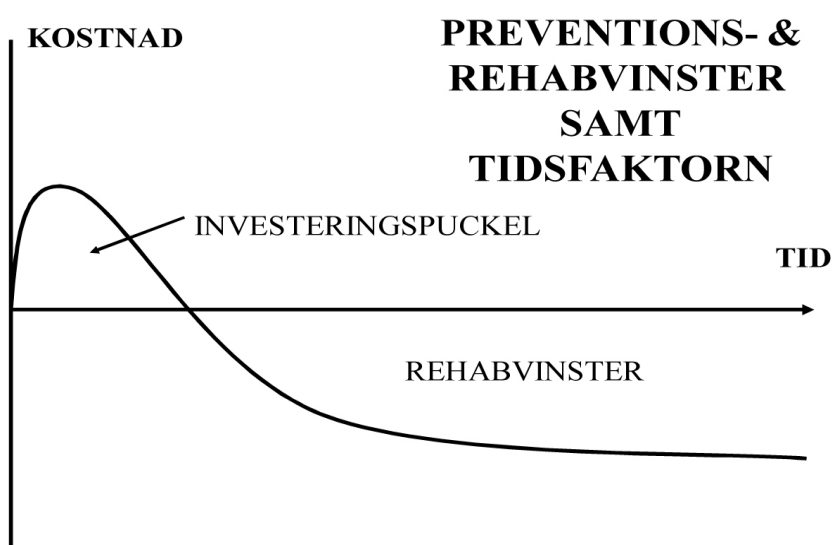
Om vi sålunda tänker oss att man ska göra en samhällsinsats för att bistå barn med ADHD, deprimerade flickor, arbetslösa unga eller personer med psykiska funktionshinder att ta sig tillbaka till normalitetens livsfåra ses detta ofta som en budgetmässig kostnad som till 100 % belastar innevarande års 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 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, 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 vi sett att tidiga insatser 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 i detta satsande finns 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 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, som våra exempel visar, 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, investeringstänkande kring sociala frågor eller risktagande** kommer det att hålla kvar oss i en kort-siktighet som inte bara är ekonomiskt ineffektiv och som i kommunallagens mening leder till dålig ekonomiskushållning utan som dessutom skapar 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 krävs för att tänka och arbeta i investeringsbanor leder till betydande samhällsförluster och ineffektiviteter. **Det finns helt enkelt inga ekonomiska incitament för en chef med strikt budgetansvar att långsiktigt sträva i denna riktning.**

ERSÄTTNINGSSYSTEMENS BETYDELSE

"Hur snabbt kan ni spela Mozarts 21:a pianokonsert? Har ni lyckats pressa tiden sedan 1800-talets början? Och förresten är det inte ineffektivt att ha 18 stycken första violer? Skulle man inte kunna ersätta dem med ett par tre stycken och några bra högtalare?"

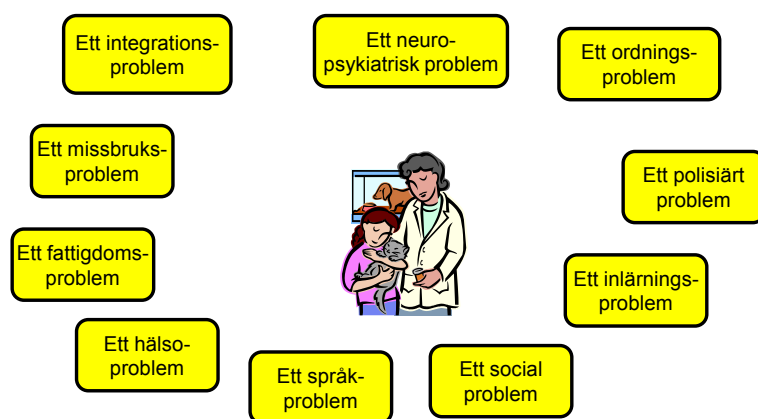
Det är alltid svårt att mäta produktivitets-, kvalitets- och effektivitetsutveckling av komplexa tjänster på en marknad – t.ex. klassisk musik eller avancerad sjukvård²². Det som ser ut som en produktivitetshöjning (fler läkarbesök per tidsenhet) kan antingen vara en spegling av att man blivit bättre på det man gör (smartare hantering av köer t.ex.) eller att verksamheten fått lägre kvalitet (mindre tid att prata med sin husläkare).

Personer i eller med risk för att befinna sig i utanförskap har påfallande ofta en problematik som både kan vara diffus, 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 problempanoramats för att kunna hantera det. Det andra är att organisationsstruktur och ersättningssystem måste möjliggöra samordning av insatserna för att de ska kunna vara effektiva. Några tydliga målgrupper där misslyckandena kring detta är omfattande och dyrbara är dels personer med s.k. dubbeldiagnos – missbruk och psykiska funktionsnedsättningar samt andra form av samsjuklighet, kriminella med ADHD, långtidsarbetslösa med diffusa arbetshinder samt nyanlända flyktingar.

Låt oss illustrera med följande exempel, Natalie är en utagerande tonårsflicka²³. Hon har stora problem i skolan. Hon har flera gånger blivit omhändertagen av polisen då hon varit berusad och tagits in för avgiftning. Hon har varit på flera utredningar hos barn- och ungdomspsykiatrien. Föräldrarna lyckas inte riktigt hantera hennes tonårsbeteende. I skolan har man stora problem med att hantera hennes agerande. Hon är inte obegåvad. Tvärtom hon är begåvad långt över genomsnittet.

Med utgångspunkt i bilden nedan måste man ställa sig frågan; vad är Natalies problem? Är det ett inlärningsproblem, ett neuropsykiatriskt problem, ett missbruksproblem, ett ordningsproblem, ett hälsoproblem osv.? Beroende på hur man ställer frågan får man helt olika svar. Varje perspektiv ger ett intressant bidrag till svaret, men inget perspektiv ger ensamt det fullständiga svaret.

Kampen om den sanna läran. Vem har helhetssyn???



Inom ramen för den organisationsstruktur vi har, de styr- och uppföljningssystem vi har och de ersättningssystem med stöd av vilka man får betalt för tjänster i den offentliga sektorn uppstår ett antal olika problem, som alla på olika vis påverkar möjligheten att bistå och hjälpa denna unga flicka. För Natalies del borde målet vara att ge henne sådant stöd att hon kan fullfölja sin skola, bryta med sin destruktiva livsstil och som vuxen skapa sig tillträde på arbetsmarknaden. Detta stöter på ett antal problem.

Det första är **produktifieringen** av de insatser man ska göra. Varje insats som ska utföras avgränsas, definieras och prissätts därefter. Detta är en konsekvens av organisationsstrukturen – insatser måste avgränsas så att de faller inom det område som har mandat och kompetens att arbeta med frågan. Detta fungerar väl så länge insatserna är avgränsade och oberoende av varandra. Men i Natalies fall är det direkt kontraproduktivt. Om inte insatserna från skolans, elevhälsans, socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrien sida koordineras och samordnas, är risken stor att denna samordning inte äger rum. Man får låg effektivitet i resursanvändningen. För långtidsarbetslösa och långtidssjuka vuxna har man redan dragit slutsatsen att detta kräver särskilda strukturer med särskilda resurser och särskilda gränsöverskridande mandat. Man har skapat så kallade samordningsförbund.

I själva verket sker mängder av samordning av insatser i vardagen för unga personer som Nathalie. Men detta sker *trots*, inte tack vare de incitament som de olika aktörernas ersättningssystem skapar. Det finns alltså goda effektivitetsskäl att skapa ersättningssystem och ekonomiska styrsystem som skapar sådan samordning. En tanke vore samordningsförbund för barn och unga enligt samma modell som idag finns för vuxna med en sammansatt problematik.

Det andra problemet är att då man skapat ersättningssystem för olika insatser (produkterna) från den offentliga sektorns sida har man en tendens att **betala för tjänster som är synliga, konkreta, enkla och framförallt mätbara**. Ersättning per läkarbesök eller kuratorsbesök för att ta ett exempel. Poängen med dessa system är att de är kraftfulla för att höja produktiviteten i en organisation, dvs. förmågan att höja prestationer i förhållande till den resursåtgång man har. Men detta kan bildligt talat betyda att man får organisationen att springa fortare. Inte nödvändigtvis åt rätt håll. Det man ur ett effektivitetsperspektiv borde betala för är resultat och inte prestationer²⁴.

Inte besök hos arbetsförmedlaren (prestation) utan att klienten fick arbete (resultat). Inte för läkarbesök (prestation) utan hälsa (resultat). Detta är vad vi i andra sammanhang brukar kalla resultatbaserad styrning – en av många vägar för att uppnå god ekonomisk hushållning med våra gemensamma resurser.

Detta kan bli särskilt tydligt då man tillämpar olika modeller för kundval. Ett ersättningssystem som premierar valfriheten för kunden/brukaren. Ett ganska tydligt exempel på detta är modellen med fritt vårdval inom primärvården som i princip är uppbyggt som om primärvård är en autonom produktifierbar standardvara. Ställ detta i relation till systemet med familjecentraler som är en sorts modell för att skapa ett system av nätverksbaserade integrerade sammanhängande insatser med långsiktiga perspektiv från olika aktörer inom kommun och lands- ting för att stödja barnfamiljer. Detta går ganska lätt att se att ersättningssystemet vårdval kan försvåra eller rentav motverka det långsiktiga samverkansarbetet vid familjecentraler²⁵. Intressant är samtidigt som vi i offentlig sektor inte lyckats hitta kundvalsmodeller som premierar köptrohet och långa relationer har man jobbat desto mer i den privata sektorn med detta med allt från guldkort, vip-status som kund, helkundsrabatter hos försäkringsbolag till Coops 5 % -kontantåterbäring för stamkunder.

Det tredje problemet är de **ersättningsnivåer man har för olika tjänster**. Låt oss gå tillbaka till Nathalie. Rektorn på den skolan Nathalie går har kanske en årlig ersättning som, uppgår till drygt 50 000 kronor²⁶ om året i form av en skolpeng för varje elev som väljer denna skola. Detta ska täcka stort som smått. Låt oss nu anta att Nathalie ställer till sådana problem att hon under två månader måste sätta in en assistent på heltid för att skapa ordning i Natalies klass. Detta kommer att kosta cirka $(18.000 \cdot 1,4 \cdot 2 = 50.400)$ 50 000 kronor. Med andra ord är ur rektorns perspektiv hela denna skolpeng uppäten av en enda insats. Låt oss i stället anta att man inte gör detta och konsekvensen blir att Nathalie får en fyra månaders vistelse på ett HVB-hem för att komma ur sin besvärliga situation $(120 \cdot 2.700 = 324.000)$. Detta kommer att skapa en kostnad på socialtjänstens IFO-sida på mer än 300 000 kronor. Ersättningssystemen utformning kan alltså leda till att en rektor i strävan att hålla sin budget gör en besparing på 50 000 kronor som kan leda till en kostnadsökning för socialtjänsten i samma kommun på mer än 300 000 kronor.

24 En lösning kring detta har provats bl.a. i Storbritannien där man prövat en modell för s.k. social investment bonds där man får betalt för t.ex. vid rehabiliteringen av kriminella – inte för vad man gör utan för vilket resultat man uppnår

25 Detta behöver på intet vis leda till slutsatsen att kundvalsmodeller är av ondo, tvärtom. Det bör däremot leda till funderingar kring hur sådana modeller bör utformas inom olika områden så att de avsedda målen uppnås – god kvalitet för klienten och god hushållning med de ekonomiska resurserna

26 Ersättningsnivån i Stockholms Stad 2007

Det finns alltså ett antal risker i utformningen av ersättningssystemen för de offentliga tjänster som erbjuds som gör att detta i varje fall inte underlättar uppfyllandet av mål som långsiktighet, helhets-syn och effektiv resursanvändning och stundtals försvårar eller motverkar uppfyllelse av dem.

BRISTEN PÅ RESURSER OCH SOCIALT INVESTERINGSKAPITAL

"Svea Hovrätt finner de fem tilltalade i helikopterrånet skyldiga och de bör därför dömas till 6 års fängelse. Men på grund av budgetöverskridande kan inte straffet verkställas och de tilltalade försätts med omedelbar verkan på fri fot."

Föreställ dig att ovanstående pressmeddelande skulle existera i verkligheten. Otänkbart eller hur? I vissa situationer existerar inte begreppet resursbrist oavsett hur dyrt det än blir. Det förefaller alltid finnas resurser för akuta, reaktiva och repressiva åtgärder. Men då vi ska genomföra tidiga eller preventiva insatser förefaller just resursfrågan vara en av de avgörande. Detta sätter fokus på resursknapphet som begrepp. Vad menar vi med detta? Handlar det faktiskt om att vi inte har resurser eller handlar det om hur vi använder de resurser som finns?

Låt oss konkretisera detta. Vid en studie kring personer som fick stöd av personliga ombud²⁷ fann vi att man runt denna målgrupp, en målgrupp som man ofta säger att man satsar för lite resurser på, i de undersökta kommunerna i genomsnitt avsatte cirka 350 000 kronor årligen i form av olika samhällsinsatser kring denna målgrupp. Detta blir cirka 7 Mkr per person under en 20-årsperiod. Är det mycket eller lite pengar? Svaret beror ju på hur dessa resurser användes.

Vid en närmare granskning fann vi att mellan 90 % och 95 % av dessa insatser handlade i första hand om passivt försörjande eller förvarande insatser (främst olika vårdinstitutioner). Endast 5 % eller om man var mycket generös i klassificeringen 10 % användes för aktivt rehabiliterande insatser. Enkel huvudräkning säger att om man på marginalen skulle tulla lite på de passiviserande insatserna skulle man kunna dubbla de rehabiliterande insatserna. Man ställer sig inför detta faktum omedelbart frågan; var gör den sist insatta skattekronan störst nytta för dessa klienter. Kanske handlar det inte om brist på resurser i absolut mening utan om hur resurserna används.

Låt oss därför bena i begreppet. Det finns ju faktiskt något som skulle kunna kallas **absolut resursbrist**. Med detta skulle man, lite förenklat, kunna mena, att intäkterna understiger kostnaderna totalt sett. Pengarna räcker inte - totalt sett. Och i någon mening finns det alltid i den offentliga sektorn ännu icke tillgodosedda behov. Det ligger så att säga i sakens natur att om man erbjuder gratis, eller starkt subventionerade tjänster på en marknad finns inga fungerande ransoneringssystem (på det sätt som priset utgör en sorts ransoneringsmekanism för att reglera utbud och efterfrågan på en konventionell marknad). I denna mening råder alltid absolut resursbrist i den offentliga sektorn. Men det vi pratar om här är väl snarast något som skulle kunna kallas för **relativ resursbrist**. Med detta skulle man kunna mena bl.a.

- resurserna befinner sig på fel ställe – **felallokerad resursbrist**. Resurserna är bundna inom missbruksvården i stället för till förebyggande insatser i skolan och förskolan.
- resurserna finns vid fel tidpunkt – **temporär resursbrist**. Resurserna kommer in för sent i marginaliseringsförloppet. För vuxna kriminella med ADHD i stället för under barndomen.
- resurserna är bundna till fel saker – **positionell resursbrist**. Resurserna är bundna i dyr och ineffektiv slutenvård i stället för i billig och effektiv öppenvård.
- **friktionell resursbrist** – man binder resurserna vid gamla, omoderna eller inadekvata insatser därför att det är för svårt/besvärligt att genomföra förändringsprocesser.
- resurserna finns inte på den plats där de gör mest nytta – **resursbrist av effektivitetsskäl**. Man tillämpar icke effektiva eller icke kunskapsbaserade behandlingsmodeller.

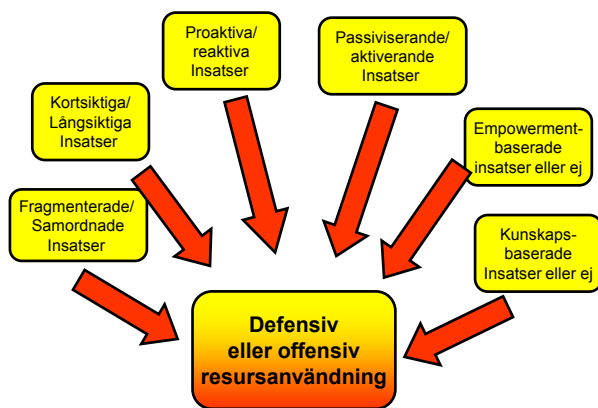
27 Nilsson & Wadeskog, 2006, Det lönar sig – ekonomisk utvärdering av personligt ombud för psykiskt funktionshindrade, Socialstyrelsen & SEE.

OFFENSIV ELLER DEFENSIV RESURSANVÄNDNING

Grundfrågan blir alltså inte; hur ska vi få till stånd fler resurser för att arbeta på ett bättre sätt för att undvika ett ökande utanförskap. Frågan blir i stället;

"Hur ska vi använda de resurser vi förfogar över på ett så effektivt sätt som möjligt?"

I en värld som ständigt kräver och säger sig behöva nya resurser är detta lite av ett paradigmskifte som leder till att man kanske måste rita om de mentala kartorna över den värld man arbetar med till vardags. Vår huvudtes är att man måste bryta med vissa av dagens mönster för att frigöra alla de mänskliga och ekonomiska värden (resurser) som behövs för att skapa en långsiktigt hållbar utveckling för barn och unga och samhället i stort. I figuren nedan har vi identifierat några av dessa mönster som vi mött i ett otal sammanhang och som behöver brytas för att gå från en defensiv till en offensiv resursanvändning. De två vänstra av dem handlar om styr och strukturfrågor. De fyra högra om metoder, arbetsmodeller och värdegrund. Samtliga berör det ledarskap som utövas.



Samordnade insatser

Många av de personer som hamnar i utanförskap har en komplex och ofta sammansatt problematik. För att bistå dem behöver insatserna samordnas. Oftast blir insatserna kring dem splittrade och fragmenterade. I bästa fall sätts de in oberoende av varandra, i värsta fall motverkar dom varandra. I en studie kring reformen personligt ombud för personer med psykiska funktionshinder studerade vi bl.a. effekterna av utebliven samverkan och samordning av insatserna kring dessa personer. Vi fann då att merkostnaden för fragmenterade insatser uppgick till cirka 100.000 kronor per klient och år²⁸.

Långsiktiga insatser

I Mellanstads Kommun gav man kommunledningskontoret i uppdrag att värdera kostnaderna för de arbetsmarknadspolitiska insatserna i relation till intäkterna i form av minskade utbetalningar av försörjningsstöd, till följd av att folk kom in i arbete. Den ansvarige utredaren fann att medan kommunen la 20 Mkr per år i sådana åtgärder minskade kostnaderna för ekonomiskt bistånd för de berörda personerna bara med 5 Mkr. Man drog slutsatsen att detta var en dålig affär. Det man då glömde var att kostnaden för åtgärden var av engångsnatur, men intäkterna för de som kommer in på arbetsmarknaden löper år efter år. Med ett långsiktigt socialt investeringsperspektiv var det lätt att se att efter tre – fyra år passerade man break even och i ett 20-årsperspektiv gav investeringen på 20 Mkr en (diskonterad) avkastning på drygt 60 Mkr. På samma sätt kan man se att de klienter man har långvarigt inom ekonomiskt bistånd inte i första hand ska ses som en årlig kostnad på 70.000 kronor utan en framtida ekonomisk skuld på ett antal miljoner kronor.

Proaktiva insatser

Vi har ovan kring tydligt visat att tidiga förebyggande insatser kring barn med en viss problematik inte bara bidrar till att öka sannolikheten för att lyckas i skolan och därmed få tillträde till arbetsmarknaden senare i livet. Vi har också visat att det är en utomordentligt bra affär för samhället. De reaktiva och sena insatserna kan se lönsamma ut för en enskild aktör och på kort sikt, men är nästan alltid en dålig affär för samhället.

Aktiverande insatser

I den ovan beskrivna studien av PO-reformen kunde vi bland alla de insatser som gjordes för klienten också göra en grov uppdelning av hur stor andel av de totala kostnaderna på cirka 350 000 kronor på årsbasis som användes för direkt aktiverande och rehabiliterande insatser och hur stor andel som användes för mer passiviserande, förvarande och försörjande insatser. Vi fann då att cirka 5 % (eller 7 % vid en mer generös gränsdragning) användes för direkt aktiverande åtgärder. Det är en tämligen trivial slutsats att om man reducerade de passiva åtgärderna med 5 % skulle detta räcka för att fördubbla de rehabiliterande insatserna.

Empowermentbaserade insatser

Vid en studie av sociala kooperativ vi genomförde i Stockholm och Södertälje fann vi att den produkt företagen skapade, inte i första hand var de varor och tjänster man tillhanda-höll på marknaden (även om detta i sig var viktigt). Den viktigaste produkten man erbjöd var psykisk hälsa. Det gick tydligt att se hur deltagandet i kooperativen som bl.a. bygger på begreppen egenmakt och KASAM ledde till förbättrad psykisk hälsa (vilket gick att se vid s.k. CAN- och GAF-skattningar), ökade sociala kontakter, minskad slutenvårdskonsumtion etc. Men detta ledde också till att den förbättrade psykiska hälsan minskade behoven av olika insatser från samhällets sida. Värdet av detta var för ett av företagen cirka 5 Mkr per år eller cirka 165 000 per kooperatör och år – en sorts indirekt mått på empowerment effekten.²⁹

Kunskapsbaserade insatser

Historiskt sett har många insatser kring barn och unga genomförts utifrån en diffus men inte alltid kunskapsbaserad känsla av vad som är rätt. Detta har ibland lett åt rätt håll, men ibland har det varit en ineffektiv resursanvändning utan positiva effekter och i värsta fall rentav skadligt för klienten. Idag vet man med tämligen god säkerhet att föräldrastöd är en kostnadseffektiv insats. Vid Södermalms stadsdel genomgick 2008 22 familjer en sådan utbildning. Kostnaden för en sådan utbildning (Sundell m.fl.) uppgår till cirka 6 750 kronor per deltagare dvs. för denna insats totalt cirka 150 000 kronor. Forskningen säger att för denna målgrupp kommer 46 barn av 1 000 genom insatsen att undvika ett framtida utanförskap. De ekonomiska effekterna av detta uppgår på ett års basis till 500,00 kronor eller tre gånger insatsen. Ur ett livslångt perspektiv till cirka 10.7 Mkr eller 70 gånger insatsen. Med andra ord en mycket lönsam historia. Kunskapsbaserade insatser är med andra ord ofta både bättre ur ett rent mänskligt och ett strikt ekonomiskt perspektiv.

29 Se Nilsson & Wadeskog, 2007, Billigare och bättre – socioekonomiska bokslut för de sociala arbetskooperativen KOS & Briggen, SEE & Europeiska socialfonden.

ATT SPRINGA FORT ELLER SPRINGA ÅT RÄTT HÅLL – DET ÄR FRÅGAN

Att göra rätt är att vara effektiv

"Effektivitet innebär att både göra rätt saker och göra dem på rätt sätt, till skillnad från produktivitet som bara innebär att göra sakerna på rätt sätt." (Socialstyrelsens öppna jämförelser, 2010)

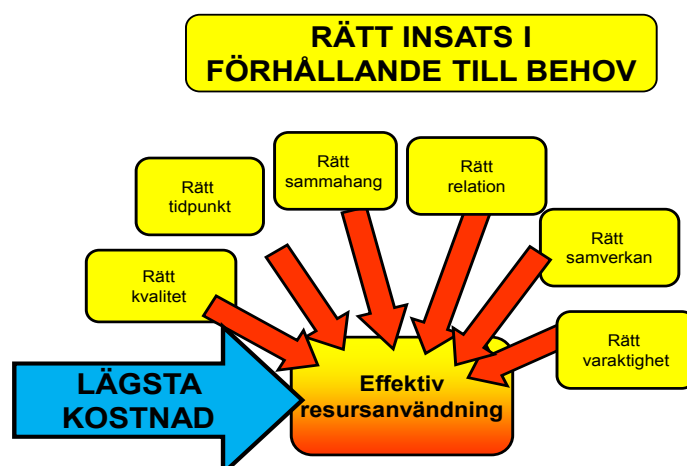
Problemet handlar alltså inte om brist på resurser utan om brist på effektivitet i resursutnyttjandet, dvs. att göra rätt sak i förhållande till det behov som finns och det problem som ska lösas. Inte att göra det som redan görs bättre och/eller snabbare. Då det gäller preventiva insatser och rehabiliterande åtgärder handlar det inte bara om att göra rätt sak det handlar också om att

- den ska vara av **rätt kvalitet** – inte för hög och inte för låg. För hög kvalitet blir för dyrt och för låg kvalitet ger inte avsedd effekt.
- det ska ske vid **rätt tidpunkt** - inte för sent och inte för tidigt. För sent innebär att man väntar för länge och får mängder med onödiga kostnader under tiden. För tidigt innebär att man intervenerar i onödan.
- det ska ske i **rätt sammanhang** så att åtgärden upplevs som meningsfull och stödjande, inte obegränsad och störande.
- det ska ske med **rätt relation** till den som det berör – i samverkan med barnet och dess familj – inte skuldbeläggande, dömande eller kränkande. Det handlar i regel om att upprätta ett ömsesidigt partnerskap och samarbete och inte osunt beroendeförhållande.

- det ska ske med **rätt samverkan**. Utan samverkan blir det alltför ofta ingen effekt. Med onödig samverkan då det inte behövs sker ett resursslöseri.
- det ska ske med **rätt varaktighet** – inte för kort och inte för lång tid. Att avbryta för tidigt innebär att man ofta får göra om arbetet. Att hålla på för länge innebär att man kan skapa osunda beroendeförhållanden.

Men det måste också vara rätt insats i förhållande till de behov som finns och den målgrupp man avser att nå. Alltför många gånger erbjuds de insatser som finns till hands – en sorts utbudsstyrd verksamhet – i stället för det som behövs – en efterfrågestyrd verksamhet. Resonemangen sammanfattas i bilden nedan. De förutsättningar vi specificerat ovan kan sägas utgöra kriterier för hur vi uppnår en smart och effektiv resursanvändning eller god ekonomisk hushållning av våra gemensamma resurser. Det stora dilemma är naturligtvis att för vart och ett av dessa kriterier avgöra vad som är just "rätt".

Begreppet effektivitet brukar ofta tolkas som hur väl vi uppnår målet. Men det är inte ointressant till vilken kostnad vi gör detta. I den bästa av världar finns obegränsade resurser och vi kan formulera mycket högt ställda mål. I den verkliga världen råder resursbegränsningar varför det har en viss betydelse till vilken kostnad vi uppnår dessa mål. Ofta handlar det om hur man inom ramen för en given budget ska uppnå högsta möjliga måluppfyllelse.



Strategisk och operativ effektivitet

“In economics, technical-efficiency (X-efficiency) is the effectiveness with which a given set of inputs is used to produce an output”

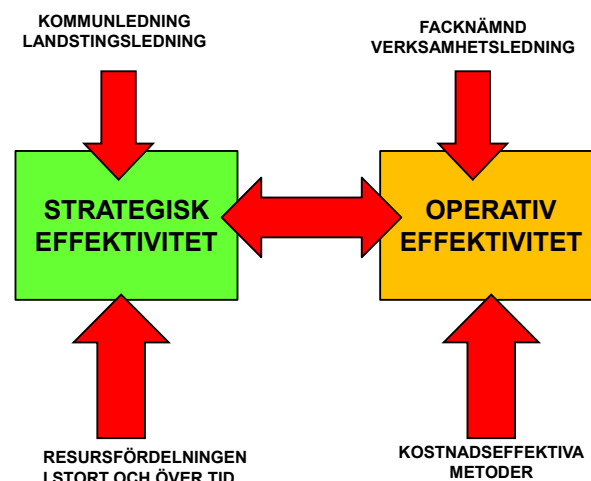
Om man accepterar att effektivitet handlar om att möta ett behov genom att göra rätt sak, vid rätt tidpunkt, till rätt kvalitet och med lägsta möjliga kostnad blir tiotusen-kronorsfrågan; varför gör vi inte detta i högre grad än det vi gör idag?

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

Inom ekonomisk teori pratar man om begreppet effektivitet på olika vis. En aspekt skulle kunna vara vad man i detta sammanhang skulle kunna kalla **operativ effektivitet** eller **metodeffektivitet** (det som ibland i litteraturen kallas Leibensteins X-efficiency). Med detta skulle i det här sammanhanget kunna menas 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 vi lättast kan koppla till begreppet **evidensbaserad eller kunskapsbaserad metodik eller praktik**. Detta effektivitetsbegrepp handlar om att använda sig av de tilldelade resurserna på bästa vis. Detta effektivitetsuppdrag ägs av facknämnder och verksamhetsledning.

Strategisk effektivitet eller systemeffektivitet (som påminner om nationalekonomernas allokeringseffektivitet eller begreppet paretoeffektivitet) 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 på det sätt som illustreras i figuren nedan. Man skulle kunna säga att utan en optimal resursfördelning – dvs. strategisk effektivitet – kan många operativt effektiva insatser vara bortkastade. 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 vi tidigare kallat kortsiktighet och stuprörstänkande. Låt oss 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 ungdomspsykiatri om socialtjänsten inte samtidigt tar tag i föräldrarnas missbruk och skolan den mobbing hon utsätts för där – **kasta friska pengar efter sjuka effekten**.
- Man kan också tänka sig att man på högsta ledningsnivå 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 verksamhetsnivå 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 verkstadseffekten**.
- 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). En båda benens strategi. Den goda preventionens yin och yang. Här kan man se att det finns 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 landstingsstyrelse) handlar det om att förändra strukturer, styr- och uppföljningssystem, ersättningssystem och resursfördelningssystem samt att skapa tillgång till ett socialt investeringskapital.

De två första delarna i detta ledningsuppdrag har i första hand koppling mot begreppet operativ effektivitet. Det andra mot strategisk effektivitet. Samtliga tre infallsvinklar syftar till att skapa förutsättningar för en god ekonomisk resurshushållning.

Sociala investeringar

Tes; sociala investeringar kan vara en väg att gå för att genom prevention och tidiga insatser skapa förutsättningar för en bättre resurshållning och effektivitet. Men sociala investeringar är inte lösningen på effektivitetsproblemet, det är enbart en av många förutsättningar för en lösning.

BEGREPPET SOCIALA INVESTERINGAR

"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." (Wikipedia)

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 två saker. För det första en tidsaspekt. 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. För det andra en riskaspekt. Man kan inte alltid vara säker på att avkastningen kommer till stånd. Så **långsiktighet och osäkerhet** är två begrepp som är intimt förknippade med begreppet investering.

Vi använder termen sociala investeringar i det här sammanhanget för att beskriva att **man satsar resurser på människor idag 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; minskade kostnader i framtiden för försörjning och olika vårdkostnader samt tillförda produktionsvärden och skatteintäkter.

UTMANINGEN

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 sorts känslighetskalkyl där man värderar risken för olika grader av framgång och misslyckanden. Kring detta finns några tydliga utmaningar

- hur skapa investeringsmedel för att komma över det vi tidigare har kallat investeringspuckeln - **kapitalproblemet**
- hur hantera risk och misslyckanden - **riskproblemet**
- hur hantera att de som gör den ursprungliga investeringen sällan får vinsten eller endast en liten del av den och att de som får de stora vinsterna sällan bidrar till investeringen – **omfördelningsproblemet**

Kring dessa utmaningar finns det idag inte några tydliga lösningar, men vi kommer nedan att försöka antyda ett antal möjliga framkomstvägar.

Norrköping

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

I den bästa av världar skulle statsmakterna se det ekonomiskt rationella i att avsätta medel till en statligt finansierad social investeringsfond kring barn och unga. Lönsamheten skulle sannolikt vara betydande för alla berörda parter. I väntan på detta kan man i kommuner agera på egen hand, vilket citatet ovan illustrerar. I Norrköping gick vägen till beslut tämligen raskt från det att tanken väckts till dess att beslut fattats tämligen raskt. Processen tog inte mer än några få månader att få till stånd.

Det räcker dock inte med att fatta denna typ av beslut. Efter beslut följer minst två besvärliga steg. Det ena har att göra med hur man rent **budgettekniskt** ska hantera frågan. I konkret mening handlar det om var i en kontoplan

och under vilken beteckning denna typ av medel ska hanteras. Det andra handlar om hur man ska försäkra sig om att detta inte blir fri pengar för allehanda ogenomförda projekt och icke förverkligade idéer. Man måste tänka sig för ganska noga för att få rätt effekt.

I sättningsarbetet i Norrköping har man formulerat en lista av kriterier utifrån vilka insatser som söker medel från den sociala investeringsfonden värderas. Några av de saker man trycker på i dessa kriterier är följande

- huruvida det finns stöd för att det är en kunskapsbaserad åtgärd man vill genomföra. God evidens behövs för att påvisa att metoden har en tydlig effekt och att metoden kan anses vara kostnadseffektiv (**effektivitetsperspektivet**).
- kravet att mer än en verksamhet i kommunen ska vara berörd (**det gränsöverskridande perspektivet**).
- en tydlig och trovärdig analys kring vilka effekter man förväntar sig, under vilken tidsperiod och hur man avser mäta detta (**resultat- och uppföljningsperspektivet**).
- en beskrivning av vilka senare investeringar som över tid kan antas behöva övervägas för de som fått insatsen för att förvalta effekten av investeringens långsiktiga effekter (**varaktighetsperspektivet**).
- en analys av hur de kommunala kostnaderna långsiktigt förväntas påverkas av insatsen vid olika tidpunkter och för olika delar av den kommunala organisationen (**det sociala investeringsperspektivet**).

Det finns dock ytterligare en utmaning att hantera. I Norrköping kunde man ta detta beslut under ett år då man hade ett betydande överskott. Sådana år är det enkla att pröva nya lösningar. Den stora utmaningen kommer att inträffa de år man har en svag budget med underskott. Kommer man i det politiska systemet då att kunna skydda de långsiktiga framtida investeringarna samtidigt som man tvingas hålla igen och skära ner i den mer akuta dagliga driften? En fråga framtiden får ge svar på.

Trelleborg

Trelleborgs Kommun är en kommun som aktivt arbetar med att bryta utanförskapet bland unga. Detta sker bl.a. genom det Navigatorcentrum man byggt upp. Vid en studie vi genomfört på uppdrag av Ungdomsstyrelsen³⁰ fann vi att den socioekonomiska avkastningen av detta var utomordentligt hög. Kommunen deltar också i en utbildningsprocess syftande till att skaffa sig kompetens för att ur ett socioekonomiskt perspektiv kunna analysera tidiga insatser för barn och unga i alla åldergrupper från förskoleålder till tidig vuxenålder.

Detta synsätt är också politiskt förankrat i kommunledningen. Trelleborg är en kommun med betydande tillgångar i en konventionell aktieportfölj som man nu stegvis säljer ut och förflyttar detta kapital till en social investeringsfond. Så här säger kommunstyrelsens moderate ordförande;

"Att ha en aktieportfölj som år efter år skvalpar runt på ungefär samma pengar tycker vi inte är särskilt meningsfullt. Vi tycker det är bättre att man satsar dem på de mjuka delarna av kommunens verksamhet, säger kommunstyrelsens ordförande Ulf Bingsgård (M).

Från början hade kommunen en portfölj med aktier och räntebärande papper på 100 miljoner kronor. Man har sålt av hälften och sedan 2006 har värdet på innehavet ökat med cirka nio miljoner kronor, vilket är sämre än index. Det står också i kommunens placeringspolicy att man inte ska ägna sig åt något större risktagande.

Istället för att binda pengarna i aktier vill kommunstyrelsen sälja av hela sitt innehav på fyra år, och föreslår nu i budgeten att börja med 12,5 miljoner under 2012. Dessa ska istället placeras i en fond för riktade satsningar inom det sociala området. Investeringar som ska kunna mätas som en samhällsvinst i slutändan."³¹

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

30 Nilsson, De unga, utanförskapet och arbetsmarknaden, OFUS & Ungdomsstyrelsen, 2010

31 Trelleborgs Allehanda 4:e juni 2011

ATT DEFINIERA BEGREPPET

"För att kunna arbeta förebyggande och långsiktigt föreslås att Kommunstyrelsen avsätter medel i en investeringsfond för att Tio-Hundranämnden tillsammans med Socialnämnden och Barn- och utbildningsnämnderna ska kunna arbeta med tidiga insatser till barn och unga. Ambitionen är att sätta in resurser tidigare och kunna erbjuda insatser på hemma-plan. Kostnader för tidiga insatser betalar sig långt senare och vi har idag inga incitament att agera tidigare utan varje ansvarig nämnds budgetram är så ansträngd att vi tvingas till akutinsatser som blir dyra för kommunen. För den enskilde och dennes anhöriga som bollas mellan olika myndigheter kostar det i både lidande och onödig ohälsa"³².

Ett av problemen 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. 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.

- Insatsen innehåller i regel inslag av långsiktighet, uthållighet och samverkan.
- Insatsen innehåller ofta någon form av metodutveckling och/eller är tydligt kunskaps/evidensbaserad.
- Effekterna av insatsen ska gå att följa upp och socioekonomiskt beräkna och/eller värdera.
- Insatsen ska 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.

På sikt blir det nödvändigt att begreppet får en mer genuin definition men så här långt tycks det dussintal kommuner som fattat beslut om sociala investeringsfonder utgå från en ungefärlig definition enligt ovan.

ATT LYCKAS MED DETTA

"Initiativet att använda 120 miljoner kronor till sociala investeringar och 80 miljoner kronor till investeringar mot ungdomsarbetslöshet kom från Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Alliansen i Umeå stöttade Socialdemokraternas och Vänsterpartiets förslag om att avsätta 120 miljoner kronor till sociala investeringar"³³.

Att skapa sociala investeringsmedel för det förebyggande arbetet innebär ett helt nytt sätt att tänka kring kommunal ekonomi. Detta är vad förändringsteoretikern Watzlawick³⁴ skulle kalla förändring av andra graden, dvs att inte lösa ett problem med att göra som förr men mer (i detta fall mer pengar, mer resurser) utan genom att göra ett tankemässigt språng. Det man i dag kallar att tänka utanför boxen. För att lyckas med denna typ av förändring krävs några olika steg.

1. För det första måste man se poängen med att tänka i sociala investeringsbanor kring barn och unga och se det som både socialt meningsfullt och ekonomiskt klokt. Här krävs en aha-upplevelse där nyckelpersoner och hela organisationens **synsätt och terminologi** kring förebyggande arbete skiftar från att se det som en kostnad till att se det som en möjlig långsiktig social investering, som rätt förvaltd kan ge god lönsamhet.
2. För det andra krävs att man har och **avsätter medel** som reserveras på något särskilt vis i den kommunala budgeten. Egentligen borde redovisningens princip om god ekonomisk hushållning kunna vara uppfylld här, men detta är tekniskt sett den kanske svåraste punkten eftersom kommunalredovisningslagen inte riktigt tolkas i linje med detta tänkande. Här har man i olika kommuner valt lite olika grepp för att hantera detta. En viktig poäng är ju att det skapas någon form av budgetmässig karantän för dessa pengar så att de kan förvaltas väl även vid ekonomisk snålbläst.
3. Det tredje kravet är att man hittar besluts-kriterier för hur dessa medel ska användas så att de inte blir reservpengar i största allmänhet eller pengar man tar till då det saknas medel. Kunskapsbaserade metoder bör vara grunden för deras utnyttjande.

4. Slutligen måste det finnas **uppföljning** kopplade till dessa medel så att man i efterhand på något vis kan spåra effekterna av det man gjort och så att dessa insatser inte drunknar i den allmänna budgetprocessen.

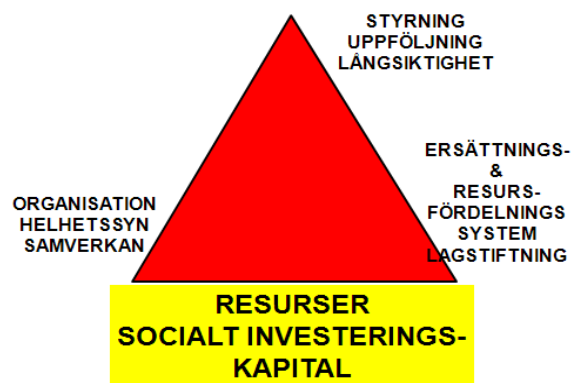
Proceduren

För att lyckas i ett arbete med sociala investeringar kan, man också ganska tydligt se ett antal steg man i en kommun behöver genomlöpa för att lyckas och var uttållig i arbetet.

- Först och främst bör man ha en strategi där man formulerar syftet med sociala investeringar, vad man vill uppnå och kanske också vad man menar med begreppet och inom vilka områden man vill prioritera insatserna.
- Därefter bör man – precis som man gjort i Norrköping och på andra ställen – formulera spelregler för ansökan om medel, kriterier för vilka insatser som kan få räknas till området och en beslutsprocess för detta.
- Samtidigt bör man ta ställning till och fatta beslut om den mer formella delen kring de sociala investeringarna som har att göra med hur de ska bokföras, hur avskrivning ska ske och hur detta kommer att påverka driftsbudgeten inom olika verksamhetsområden.
- Vår bild är också att man inför beslut bör genomföra en socioekonomisk investeringskalkyl kring den avsedda insatsen. En kalkyl där man inte enbart beräknar effekterna om man når upp till målsättningen utan också riskkalkyler och känslighetskalkyler för att se på effekterna om det går mindre bra.
- Under och efter genomförandet är det också viktigt med en systematisk uppföljning för att se vilka effekter insatsen ger och dessutom för att skapa underlag för lärande i resten av organisationen.
- Slutligen bör man efter genomfört arbete göra en socioekonomisk resultatanalys där man både har en resultaträkning, nyckeltalsanalys och en finansiell analys för att se vilka omfördelningseffekter insatsen lett till.

EN SOCIAL INVESTERINGSFOND ENDAST EN BÖRJAN

En grundidé i denna rapport är att för att kunna hantera utmaningen med utanförskapet i en kommun måste man i grunden tackla ett antal strukturella problem. Avsikten med detta är att både minska omfattningen av och ojämlikheten i utanförskapet samtidigt som man ökar effektiviteten i resursanvändningen och uppnår en god ekonomisk resurshushållning. En social investeringsfond kan vara en god början i en sådan process. Ett beslut om en sådan fond frigör medel för att utifrån en helhetssyn agera långsiktigt. Men det är också viktigt att med utgångspunkt i figuren nedan se att detta endast kan utgöra första steget i en lång process mot ännu bättre resurshushållning.



I denna process handlar det om att se över organisation, styr- och uppföljningssystem samt hur man fördelar resurserna i kommunen i stort liksom de ersättnings-system man använder sig av. Gör man detta är det vår fasta övertygelse att man uppnår två mål; bättre för medborgarna, skattebetalarna och brukarna är det ena och bättre resurshushållning är det andra. En förändring som samtidigt både blir bättre och billigare brukar i ekonomisk teori kallas effektiv.

Förslag till åtgärder

Att på detta korta utrymme lägga utförliga förslag till åtgärder för att komma tillrätta med ojämlikheterna i livsbetingelser och dessa ojämlikheters ekonomiska konsekvenser är knappast möjligt. Låt oss dock starkt överförenklat och i punktform peka på några tänkbara framkomstvägar vi kan se

- Skapa kunskap och insikt samt **metodkunskap om hur man gör socioekonomiska analyser av utanförskap** för att därmed synliggöra effekterna och på den vägen skapa början till en synvända kring dessa frågor.
- Kanske kan ett sådant arbete delvis bestå av att man gör **några djupdykningar kring problemområden, stadsdelar** eller frågeställningar som är särskilt intressanta att belysa mycket mera ingående och konkret än i denna översiktliga skiss.
- Skapa förutsättningar **en social investeringsfond, avsätt medel**. Skapa spelregler och en effektiv arbetsprocess kring detta. En sådan fond bör i ett första skede i en stad av Malmös storlek överstiga 50 Mkr och gärna uppgå till minst 100 Mkr för att ge effekt.
- Ompröva inom några viktiga nyckelområden om de **ersättningssystem och upphandlingar** som finns idag leder till helhetssyn, långsiktighet och tidiga insatser. Ompröva möjligheten till en drastisk resursomfördelning för att nå högre strategisk resurs effektivitet.
- Se om det är möjligt att skapa **en socioekonomisk skuggbudget eller resultatuppföljning** vid sidan av de mer kortsiktiga traditionella styr- och uppföljningssystemen i staden.
- Överväg om det finns skäl att **ompröva organisationsstrukturen** inom delar av staden för att kring barn och unga uppnå långsiktighet och helhetssyn i det preventiva arbetet.
- Lär av dem som redan inlett detta arbete och arbeta aktivt för att delta i och utveckla de kunskapsnätverk kring dessa frågor som redan existerar.

BILAGA 1; UTANFÖRSKAPETS KOSTNADSPOSTER

I denna rapport preciserar vi utanförskapets kostnader på tre olika vis

- De **produktionsförluster** som uppstår till följd av att människor som skulle kunna arbeta (helt eller delvis) inte tas i anspråk och deras bidrag till folkhushållet (det som ibland kallas deras BNP-bidrag) uteblir. Denna kostnad brukar beräknas som den lönekostnad en arbetsgivare är beredd att betala för att anställa den person det gäller.
- I våra kalkyler använder vi – utifrån en försiktighetsprincip - regelmässigt en mycket låg lönekostnad – för unga ofta en månadslön kring 17.000 kronor – som utgångspunkt för kalkylen. Till detta kommer arbetsgivarens så kallade lönekostnadspåslag som tillsammans med lönen utgör den totala lönekostnaden. I tabeller och diagram kallas denna post; **produktionsvärden**.
- De **olika välfärdsinsatser** i form av prevention, vård eller rehabilitering som riktas mot den person det gäller. Det kan vara allt från läs- och skrivstöd för dyslektiker i skolan till avgiftning och missbruksvård för unga missbrukare.
- I våra kalkylmodeller beaktar vi normalt mellan 150 och 250 variabler som vi identifierat, kvantifierat och prissatt och som fångar ett brett panorama av olika insatser som kan bli aktuella kring arbetslösa eller andra grupper som marginaliserats. Av försiktighetsskäl lägger vi oss även här i underkant i våra kalkyler. I tabeller och diagram kallas denna post; **summa realt netto aktör**.
- Den tredje gruppen av kostnader är de som uppstår för att **försörja** marginaliserade människor. Det kan handla om allt från sjukpenning, via aktivitetsersättning eller ekonomiskt bistånd och A-kassa till sjukersättning.
- Dessa kostnader brukar kallas **finansiella kostnader eller transfereringar** och anses normalt sett inte höra hemma i en samhällsekonomisk kalkyl eftersom de inte utgör en real kostnad utan endast just en transferering. Men verkligheten pekar på att den som säger att de stora kostnaderna för våra sjukförsäkringssystem eller kostnaderna för ekonomiskt bistånd inte är en kostnad att räkna med kommer att få ett pedagogiskt argumentationsproblem gentemot de personer som har ansvar för och förvaltar dessa resurser. Därför väljer vi ofta att även redovisa dessa kostnader för marginalisering, men särskiljer dem från övriga kostnader. I tabeller och diagram kallas denna post; **summa finansiellt netto aktör**.

Referenser

RAPPORTER

Nedan anges några av de studier vi genomfört som har beröring med detta arbetsområde. De flesta av dem finns tillgängliga på våra hemsidor www.ofus.nu, www.seeab.se samt www.socioekonomi.se och går utmärkt att ladda ner. Några av dem finns dessutom tillgängliga på engelska.

Lundmark & Nilsson, Utvärdering av ADHD-projektet på Norrtäljeanstalten, OFUS & Kriminalvården, 2010

Lundmark & Nilsson, En skillnad som gör en skillnad – en metodutvärdering och socioekonomisk analys av Mission Possible, OFUS & Fryshuset, 2011

Lundmark & Nilsson, Skuldsättning ur ett socioekonomiskt perspektiv – OFUS & Konsumentverket, 2011

Lundmark & Nilsson, Vänd dem inte ryggen – socioekonomisk analys av destruktiva subkulturer, OFUS & Fryshuset, 2012

Lundmark, Nilsson & Wadeskog, OFUS, 1997, Sara Söderberg, en studie om samverkan och samhällsekonomi kring personer med ryggont.

Lundmark, Nilsson & Wadeskog, OFUS, 2000, Eva-Britt Larsson – en person med psykosociala arbetshinder.

Lundmark, Nilsson & Wadeskog, OFUS, 2008, 1+1=3, en analys av samverkan och socioekonomiska effekter av rehabprojektet ITOK, SEE, KVS & SLL

Nilsson, 1987, 20 maj 2007, en framtidsstudie av Södertälje Kommun, SEE & Södertälje Kommun

Nilsson, OFUS, 2000, Svempa Johansson, missbrukare eller företagare, en analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna av arbetskooperativet Basta.

Nilsson, 2008, Den osynliga lönsamheten - Tullens beslag av heroin och amfetamin ur ett socioekonomiskt perspektiv, SEE.

Nilsson, 2008, Samverkan i Sörmland – en analys av Sörmlands Samordningsförbund - RAR, OFUS & RAR

Nilsson, 2009, Socioekonomisk investeringskalkyl kring ett projekt med en vidgad arbetsmarknad i Jönköpings Län, OFUS & Regionförbundet i Jönköpings Län

Nilsson, 2010, De unga, utanförskapet och arbetsmarknaden, OFUS & Ungdomsstyrelsen

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

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

Nilsson, 2011, Är du lönsam lille vän, En socioekonomisk analys av unga, skolmisslyckanden och arbetsmarknaden, SEE

Nilsson, 2012, Den ojämnlika välfärden i Malmö ur ett socioekonomiskt perspektiv, OFUS & Malmökommissionen

Nilsson, Svedin & Wadeskog, Ekonomisk effekter i olika former av missbruksbehandling, Stockholms Stad, FoU-byrån & SEE, 1986.

Nilsson & Wadeskog, 1979, SEE & Statens Ungdomsråd, Det blir för dyrt – en studie av missbrukets samhällsekonomiska kostnader.

Nilsson & Wadeskog, 1996, SEE & Nacka kommun, Vårdkedjor, samverkan och ekonomi – fallet stroke och äldre personer.

Nilsson & Wadeskog, 1998, SEE & Södertälje kommun, Vårdkedjor, psykiatrireformen och ekonomin – fallet Södertälje.

Nilsson & Wadeskog, 1999, Socialstyrelsen & SEE, Rutger Engström- missbrukare eller psykiskt sjuk.

Nilsson & Wadeskog, 2003, SEE & Landstinget i Dalarna, Carina Persson, en studie av fetmans samhällsekonomiska konsekvenser.

Nilsson & Wadeskog, 2004, Ett socialt investeringsperspektiv, SEE & Socialstyrelsen.

Nilsson & Wadeskog, 2005, Resten av bilden – Socioekonomiska bokslut som en metod att värdera sociala företag, SEE.

Nilsson & Wadeskog, 2006, Det lönar sig – ekonomisk utvärdering av personligt ombud för psykiskt funktionshindrade, Socialstyrelsen & SEE.

Nilsson & Wadeskog, 2006, Bättre träffbild ger högre effektivitet, ekonomisk utvärdering av PO-reformen i Västmanland, Länsstyrelsen i Västmanland & OFUS.

Nilsson & Wadeskog, 2006, Det sociala företaget och samhället – socioekonomiska bokslut för Basta och VägenUt!, NUTEK & SEE.

Nilsson & Wadeskog, 2007, Billigare och bättre – socioekonomiska bokslut för de sociala arbetskooperativen KOS & Briggen, SEE & Europeiska socialfonden.

Nilsson & Wadeskog, 2007, Skräddarsydd rehabilitering – en lönsam historia. Utvärdering av rehabprojektet Gemet i Karlstad, SEE.

Nilsson & Wadeskog, 2008, Utvärdering av rehabprojektet Livlinan i Österåker, SEE.

Nilsson & Wadeskog, 2008, Utvärdering av Metadonprogrammet i Stockholm, SEE & MOB.

Nilsson & Wadeskog, 2008, Utvärdering av Subutexbehandling i kombination med psykoterapi i Stockholm, SEE & MOB.

Nilsson & Wadeskog, 2008, Det är bättre att stämma i bäcken än i ån lönsamheten – att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga, SEE & Idéer för livet/Skandia.

Nilsson & Wadeskog, 2008, Handbok i socioekonomiska bokslut, SEE & NUTEK.

Nilsson & Wadeskog, 2008, Den osynliga och diffusa rehabiliteringspotentialen - översiktliga socioekonomiska kalkyler kring effekterna av framgångsrik rehabilitering inom ramen för samordningsförbund, SEE & Statskontoret

Nilsson & Wadeskog, 2008, Summan av att ge människor en andra chans – en socioekonomisk analys av Lugna Gatans verksamhet, SEE & Fryshuset

Nilsson & Wadeskog, Focus on the individual, SEE & Idéer för Livet/Skandia, 2009

Nilsson & Wadeskog, 2009, Utvärdering av skolverkets samverkansprojekt, SEE & Skolverket

Nilsson & Wadeskog, De deprimerade unga flickorna – ett socioekonomiskt perspektiv, SEE & Idéer för Livet/Skandia, 2010

Nilsson & Wadeskog, Handbok till en förenklad socioekonomisk analysmodell, SEE & Idéer för Livet/Skandia, 2010

Nilsson & Wadeskog, Gatuväldets ekonomi, del 1 – individer och förlopp, SEE & Hjärnkraft, 2011

Nilsson & Wadeskog, Simuleringsmodell kring barns och ungas utanförskap samt dess effekter i vuxenlivet, SEE & SKL, 2011

Nilsson & Wadeskog, Utanförskapets ekonomiska sociotoper – socioekonomisk analys på stadsdelsnivå, SEE, 2012

Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö är en oberoende kommission med uppdrag från Malmö stad att ta fram mål och strategier för att minska skillnader i hälsa. Läs mer på www.malmo.se/kommission och www.malmokommissionen.se

