



1+1=3

OM SAMVERKAN MELLAN SKOLA OCH ARBETSLIV
UR ETT SOCIOEKONOMISKT PERSPEKTIV



EVA NILSSON LUNDMARK
& INGVAR NILSSON
EVA.LUNDMARK@KRUTAB.SE
& I.NILSSON@SEEAB.SE
2015.02.20



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	4
2. SKOLMISSLYCKANDEN, SAMVERKAN OCH UTANFÖRSKAP – UTMANINGEN	4
Ingenting är längre som förut	4
Skolmisslyckanden	4
Skolmisslyckande och framtida utanförskap	6
3. MEKANISMERNA BAKOM	7
Stuprör och – samverkansbarriären	7
Kortsiktigheten och den sociala investeringsbarriären	8
4. VAD KOSTAR ETT SKOLMISSLYCKANDE?	10
Prislappens utformning	10
Johan – ett exempel på hur man kan tänka	10
Ett ADHD-barn – en illustration av stuprörstänkande och kortsiktighet	12
Utanförskapets prislappar	15
5. ETT SOCIALT INVESTERINGSPERSPEKTIV	18
Skolframgång som en social investering	18
De möjliga effekterna av en social investering	20
Omfördelningsproblemet	22
6. SAMVERKA – LÄTT ATT SÄGA, SVÅRT ATT GÖRA	23
Varför samverka och för vems skull?	23
Strategisk och operativ samverkan	24
7. SAMVERKA – FRÅN PRAT TILL VERKSTAD	25
Inledning	25
Vilse i pannkakan?	25
Målgruppen och dess barriärer	26
8. SAMVERKAN – STRUKTURER	28
Strukturen och det multikompetenta teamet	28
Spindeln i nätet – lotsen	30
9. SOCIALA INVESTERINGAR – EN VÄG ATT STRUKTURELLT BYGGA SAMVERKAN	31
Sociala investeringar, inte slutpunkten utan startblocken	31
Ett systembevarande eller ett systemförändrande perspektiv på sociala investeringar	33
10. AVSLUTNING OCH SLUTSATSER	34

1 INLEDNING

Detta är en rapport framtagen till SSA-konferensen i Malmö våren 2015. Den består av tre olika delar som kan läsas oberoende av varandra.

- Vi inleder med en längre diskussion kring utanförskapets omfattning och kostnader med utgångspunkt i framgång eller misslyckanden under skoltiden (kap 2-5). Här diskuteras också de strukturella mekanismerna bakom detta.
- Därefter kommer en genomgång kring hur man kan tänka kring samverkan för att reducera riskerna för utanförskap (kap 6-8). Vi belyser också hur man kan se på organisering av samverkan.
- Slutligen diskuterar vi i den tredje delen hur sociala investeringar och ett socialt investeringstänkande kan vara ett sätt att hantera utanförskapsfrågan.

2 SKOLMISSLYCKANDEN, SAMVERKAN OCH UTANFÖRSKAP – UTMANINGEN

2.1. INGENTING ÄR LÄNGRE SOM FÖRUT

Erfarna arbetsförmedlare kan berätta om hur det på 70-talet handlade om att fördela arbetssökande på alla de olika arbetstillfällen som fanns tillgängliga. På den tiden fanns det en rik flora av enkla jobb och arbetsuppgifter även för de som saknade högre utbildning eller fullgången skola.

På 70-talet talade vi om arbetslöshetsnivåer på enstaka procent. Idag talar vi om nivåer som 7 %-8 %. Vi har gått från begränsad arbetslöshet till massarbetslöshet. Vi har ett volymproblem där roller och ansvar för att hantera frågan är mycket oklara. Antalet aktörer är mycket stort. Varje procents ökning av arbetslösheten innebär en årlig kostnad på cirka 35 Mdr kronor, ökningen från 3 % till 7 % innebär alltså en årlig samhällsförlust på 140 Mdr kronor.

70-talet handlade om att matcha relativt ”lättplacerade” personer till rätt jobb – idag handlar det om komplicerade sökprocesser. Tillgången på enkla arbetsuppgifter för personer med kort utbildning är idag i motsats till på 70-talet mycket begränsad. Inträdeströsklarna på arbetsmarknaden har blivit betydligt högre än tidigare, inte minst vad gäller formella kompetenskrav, vilket mer eller mindre utestänger vissa grupper från arbetsmarknaden. Därav följer att skolframgång eller dess motsats skolmisslyckanden i så hög grad är avgörande för hur man senare kommer att lyckas i livet i stort. Vi kan tycka illa om detta. Men oavsett om vi tycker det eller inte, så är det ett faktum. En slutsats är att samverkan mellan skola och arbetsliv är en av nycklarna för att minska det framtida utanförskapet i samhället.

2.2. SKOLMISSLYCKANDEN

2.2.1. Skolan som huvudleverantör av utanförskap

Skolan har en central roll i samhället. De flesta unga tillbringar 15 av sina första 20 år i någon form av skola (förskola 3 år, grundskola 9 år, gymnasieskola 3 år = 15 år). Samhället investerar betydande resurser i detta. 15 års kostnader för förskola och skolpeng kostar i de flesta kommuner en bra bit över en miljon

kronor. Skolan är också den plats där vi – i de allra flesta fall - investerar mest resurser i våra medborgare. Investeringar i det vi ekonomer kallar humankapital. Vad får vi då ut av detta?

En årskull barn utgör ungefär 100 000 – 110 000 individer. 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. Vid genomgången 2010 fann man att mellan 20 % och 25 % av alla unga misslyckas med att fullgöra sin gymnasieutbildning på tre eller fyra år.¹

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 årskullen 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 ålder.² Likartade slutsatser dras också i den statliga utredningen ”Unga som varken arbetar eller studerar”.³

Ungdomsstyrelsen har inom ramen för projektet Themegroup Youth tagit reda på vad de unga som varken studerar eller arbetar gör. Man fann att den andel unga i åldersintervallet 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 2008.⁴

Brutalt formulerat skulle skolan (vid sidan av misslyckandena i integrationspolitiken) kunna beskrivas som en huvudleverantör av utanförskap i samhället. Man skulle kunna säga att dagens skolmisslyckanden är en sorts måttstock på framtidens utanförskap på arbetsmarknaden och därmed delvis också ett utanförskap i samhället i stort. Orsakerna bakom detta misslyckande i skolan kan vara många. Det kan handla om allt från brist på stödjande hemmiljöer, via språkproblem, till någon form av kognitiv funktionsnedsättning eller en neuropsykiatrisk problematik. Konsekvenserna blir ofta att man först misslyckas i grundskolan och därefter i gymnasieskolan. Vilket i sin tur leder till betydande effekter i framtiden, både på arbetsmarknaden och vad avser framtida hälsa och livskvalitet. Så här säger socialstyrelsen i sin sociala rapport 2010.

”Även efter justeringar för andra bakgrundsfaktorer än socioekonomisk bakgrund kvarstår de kraftigt förhöjda riskerna för psykosociala problem bland unga vuxna med låga grundskolebetyg. Barn med låga betyg från årskurs 9 har närmast extrema överrisker för en del utfall. Allvarlig kriminalitet bland kvinnor och män är exempelvis 15 respektive 11 gånger så vanligt bland dem med låga betyg jämfört med dem med medelbetyg eller höga betyg när analysen justeras för bara födelseår. När man även tar hänsyn till övriga bakgrundsfaktorer sjunker överriskerna något, men de är fortfarande tio respektive åttafaldiga.”⁵

1. SKL öppna jämförelser 2010

2. SKL, födda 1981; 95-27-13, 2009

3. SOU 2013:74

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

5. Social Rapport, 2010, kap 7, sid 239, Socialstyrelsen

Utifrån denna bild kan man göra ett antal antaganden eller påståenden;

- För det första: Ju tidigare man kan intervensera desto lättare är det rimligtvis att bryta resan mot utanförskap, vilket också påpekas i den nationella strategin för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.⁶
- För det andra: Ju längre man väntar med att ingripa desto större blir samhällskostnaderna för utanförskapet. Varje utanförskapsår kostar pengar, och ju fler år som går desto djupare och därmed dyrare tenderar utanförskapet att bli.
- För det tredje: Ju längre utanförskapet fortgår desto djupare fastnar man i en sorts outsider identitet. Ju längre man väntar med att bryta detta utanförskap desto svårare blir det att bryta.
- För det fjärde samverkan mellan skola och arbetsliv är en av nycklarna för att tackla denna fråga

2.3. SKOLMISSLYCKANDE OCH FRAMTIDA UTANFÖRSKAP

Hur ser då kopplingen ut mellan skolresultat och misslyckanden på arbetsmarknaden? Här finns det vissa saker man vet mer än andra. SCB säger i sina välfärdsundersökningar att av alla som börjar gymnasiet är det cirka 20 - 25 % som avbryter av olika skäl och hoppar av. Bland avhopparna står 20 % utanför arbetsmarknaden och bland de som fullföljer gymnasiet är det 5 %. Risken för utanförskap med detta mått, är med andra ord fyra gånger högre hos avhopparna.

Socialstyrelsen anger i en annan rapport⁷ att avhopparna från gymnasiet har mellan 4 och 5 gånger större sannolikhet än de som fullgör gymnasiet att vare sig komma in på arbetsmarknaden eller fortsätta sina studier. För de som inte alls börjar gymnasiet är sannolikheten för ett sådant utanförskap mellan 7 och 8 gånger högre än för gruppen som fullgör gymnasiestudierna. Man säger också att bland de som fullgör gymnasiestudierna är det endast en liten del (5 - 10 %) som efter fyra år vare sig studerar eller arbetar. Man säger också i rapportens kapitel 7 att utbildningskarriären avgörs redan i grundskolan. Låga betyg efter grundskolan ger dramatiskt ökad risk för självmord, narkotikamissbruk, brottslighet, beroende av ekonomiskt bistånd och tidigt föräldraskap. I de olika studierna är mönstret likartat även om detaljerna skiljer sig åt. Det förefaller dock rimligt tryggt att påstå följande.

- Det finns en klar och entydig koppling mellan misslyckanden både i grundskolan och gymnasieskolan och misslyckanden på arbetsmarknaden.
- Om man ska kvantifiera så förefaller sannolikheten för utanförskap vara minst 4 gånger större bland de som misslyckas i skolan än de som lyckas.
- Detta mönster verkar accelerera och förstärkas över tid (samhällstrenden är alltså tydligt negativ) vilket kan förklaras utifrån arbetsmarknadens allt strängare krav på formell kompetens.
- Vid sidan av utanförskapet på arbetsmarknaden uppstår för de som misslyckas i skolan en mängd andra följdproblem för denna grupp som leder till ökad välfärdskonsumtion och ökade samhällskostnader – det vi i andra sammanhang kallat triggereffekten och accelerationseffekten kring utanförskapet.

6. Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen (2007). Strategier för samverkan – barn och unga far illa eller riskerar att fara illa. Stockholm: (reviderad upplaga).

7. Socialstyrelsen, Social rapport 2010

3 MEKANISMERNA BAKOM

3.1. STUPRÖR OCH – SAMVERKANSBARRIÄREN

Ungdomar med olika former av skolproblem har påfallande ofta en problematik som både kan vara diffus och komplex eller sammansatt. Det diffusa gör att det kan vara svårt att se vad som är ytliga symptom och vad som är underliggande orsaker. Det sammansatta eller komplexa skapar två problem. Det ena är att det krävs en möjlighet att se och förstå hela problempanoramats för att kunna hantera det. Det andra är att organisationsstruktur och ersättningsystem måste möjliggöra samordning av insatserna och medge långsiktighet för att de ska kunna vara effektiva. Låt oss illustrera med följande exempel.

”Jasmine är en utagerande tonårsflicka. Hon har stora problem under skoltiden. Hon har flera gånger blivit omhändertagen berusad av polisen och tagits in på avgiftning. Hon har varit på flera utredningar hos barn- och ungdomspsykiatri. Föräldrarna lyckas inte riktigt hantera hennes beteende. I skolan har man haft stora problem med att hantera hennes agerande. Hon är inte obegåvad. Tvärtom hon är begåvad långt över genomsnittet. Nu är hon som 18-åring till föremål för olika typer av insatser”.

Vad är Jasmynes problem? Är det ett inlärningsproblem, ett neuropsykiatriskt problem, ett missbruksproblem, ett ordningsproblem, ett hälsoproblem osv.? Eller är det rentav ett kognitivt problem? 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.

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

Erfarenheten säger att för att verkligen komma åt de underliggande orsakerna bakom skolmisslyckanden och ett begynnande eller potentiellt utanförskap på arbetsmarknaden krävs att man gör en seriös kartläggning av hela den problembild man bär med sig. Om man missar detta är risken betydande att man sätter in åtgärder på den punkt som förefaller vara mest uppenbar för någon aktör eller person (som man ropar får man svar effekten) i stället för på den plats där de egentliga orsakerna befinner sig.

Men här infinner sig ett fenomen som vi stött på i praktiskt taget varje samverkansprojekt vi utvärderat. Det förefaller som att ju mer komplexa och sammansatta behoven är och därmed också ju mer problematisk situationen är för den enskilde, desto svårare blir det att få denna hjälp. Det borde ju vara tvärtom; ju större behov desto lättare att få hjälp. Så är det t.ex. inom sjukvården – prioriteringar läggs på dem som har störst behov. Men för unga på väg in i utanförskap förefaller det vara så att ju mer avgörande stödet är för att lyckas, först i skolan och därefter i arbetslivet desto mindre är sannolikheten för att man ska få det – vi kallar detta för komplexitetsparadoxen.

Problemet är att de aktörer som ska jobba med detta är organiserade i en stuprörsliknande struktur – kommun, landsting, försäkringskassa, arbetsförmedling, rättsväsende etc. Detta betyder att då man ska ta tag i situationen kring personer med en komplex och sammansatt problematik uppstår ofta en sorts gränskonflikt eller perspektivkamp. 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.

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 gång på gång 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 försäkringskassan.⁸

Med andra ord; de som tar kostnaden för insatsen får ingen utdelning. Och de som får vinsterna satsar inte. Det saknas helt enkelt ekonomiska incitament för att agera preventivt och gränsöverskridande. En chef som håller hårt på sitt budgetansvar har snarare stöd från ledning och revisorer i att hålla budgeten än för att agera klokt utifrån ett långsiktigt helhetsperspektiv. Konsekvensen av detta är en betydande risk för ineffektiv resursanvändning och slöseri både med mänskligt och ekonomiskt kapital. Dålig resurshushållning med andra ord.

Rent konkret uppstår det ett antal samverkansglapp till följd av strukturen i våra offentliga system. Det första glappet handlar om samverkan mellan olika aktörer under skoltiden. Stöd som ska syfta till att man genomför skoltiden med godkända resultat. Det kan handla om stöd från socialtjänsten, från barn och ungdomspsykiatri, från hjälpmedelscentraler etc. Inte mitt bord effekten.

Det andra glappet handlar om övergången mellan skola och arbetsliv där dessa unga alltför ofta upplever att de inte är fullt utrustade att ta sig in i arbetslivet. Man skulle kunna säga att skolan inte tar sitt överlämningsansvar. Samverkansglappet kan uppstå mellan skola och arbetsförmedling, med arbetsgivare eller med olika former av arbetsmarknadsinsatser från kommunens sida. Att stämna i bäcken effekten.

Det tredje glappet uppstår i det tidiga vuxenlivet för de unga som inte kvalar in på arbetsmarknaden till följd av svaga skolresultat eller andra hinder såsom psykosociala problem, neuropsykiatriska problem eller liknande problem. Här blir aktörer berörda såsom socialtjänst, försäkringskassa, arbetsförmedling och inte minst samordningsförbunden som ofta möter detta under rubriken "unga 19–29 år med en diffus arbetsmarknadsproblematik". "Svarte Petter effekten".

3.2. KORTSIKTIGHETEN OCH DEN SOCIALA INVESTERINGSBARRIÄREN

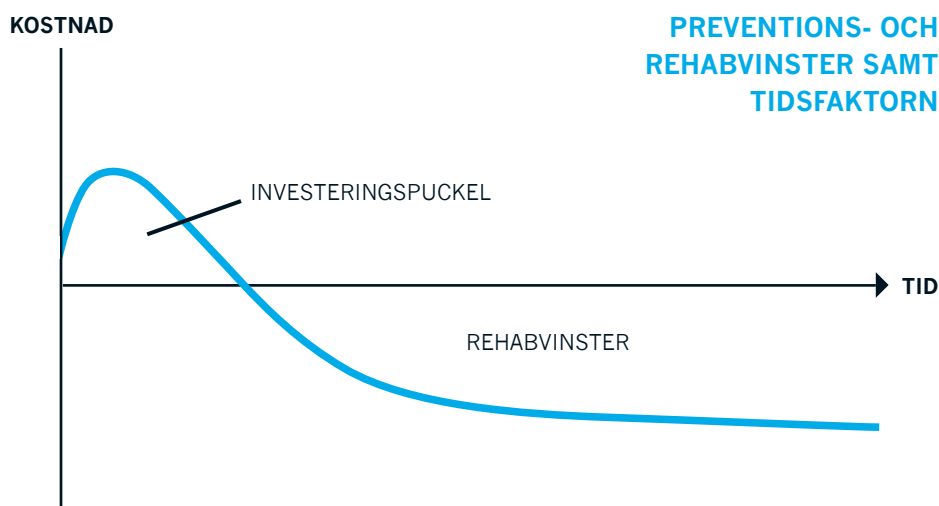
Nästa problem är att man i de flesta offentliga sammanhang (vid sidan av fysiska investeringar som gator och hus) styr och följer upp verksamheter i termer av kostnader och intäkter som debiteras innevarande budgetår, men ytterst sällan i termer av investeringar.

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

8. Se Nilsson, 2010, Helhetssyn och långsiktighet – en socioekonomisk analys av de folkhälsopolitiska målen, OFUS & Folkhälsainstitutet

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, och ibland till och med i konflikt med de grupper av professionella som jobbar med unga människor och människor på väg in i utanförskap. Lite mer tillspetsat kan utformningen av styrsystem leda till att man blir allt bättre på att springa fort i fel riktning.

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 kostnads-puckel – 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 eller risktagande kring sociala frågor, kommer det att hålla kvar oss i en kortsiktighet. Denna är inte bara ekonomiskt ineffektiv och som i kommunallagens mening leder till ett dålig ekonomisk hushållning 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 ineffektivitet. Det finns helt enkelt inga ekonomiska incitament för en chef med strikt budgetansvar att långsiktigt sträva i denna riktning.

4 VAD KOSTAR ETT SKOLMISSLYCKANDE?

4.1. PRISLAPPENS UTFORMNING

Vi går nu vidare med att ge några olika exempel på vad ett skolmisslyckande kan leda till i arbetslivet och vad prislappen på detta kan vara. Vilka är komponenterna i denna kostnads massa? Vilka kostnader upphör eller reduceras och vilka intäkter tillkommer om vi genom goda insatser skulle lyckas förhindra ett utanförskap? Kostnaderna kring en individ som hamnar i utanförskap består av följande delar:

- Det förlorade produktionsvärdet. Detta 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) därmed uteblir. Denna kostnad brukar beräknas som den lönekostnad en arbetsgivare är beredd att betala för att anställa den person det gäller.
- Kostnader för olika insatser 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.
- Den tredje gruppen av kostnader uppstår för att marginaliserade människor ofta inte kan försörja sig själva eller sitt hushåll. Det kan handla om allt från sjukpenning och sjukersättning via aktivitetsersättning eller ekonomiskt bistånd till A-kassa och sjukersättning. Dessa kostnader brukar kallas finansiella kostnader eller transfereringar och anses normalt sett inte höra hemma i en samhällsekonomisk kalkyl. Vi väljer ofta att även redovisa dessa kostnader för marginalisering, men att särskilja dem från de s.k. reala kostnaderna – dvs. produktionsbortfallet och kostnaderna för olika insatser.

I en konventionell samhällsekonomisk analys är man i regel intresserad av vilka effekter av en åtgärd som uppstår för samhället i stort. Men samhället är en abstraktion. I vår analys vill vi också se hur denna kostnad fördelas mellan olika aktörer i samhället. Det som börjar som ett skolproblem med kostnader för budgetansvarig skolchef, förvandlas tämligen omgående till kostnader inom socialtjänsten till följd av de sociala problem som uppstår som en följd av ett skolmisslyckande. Detta i sin tur kan följas av effekter för barn och ungdomspsykiatri, försäkringskassan, primärvården polisen eller andra offentliga aktörer. Detta beror naturligtvis helt på hur skolmisslyckandets effekter utvecklas över tid. Delar av dessa effekter spiller över på samhället i stort i form av minskade bidrag till det gemensamma folkhushållet, men också i form av mer subtila effekter som förändrat samhällsklimat eller andra mekanismer.

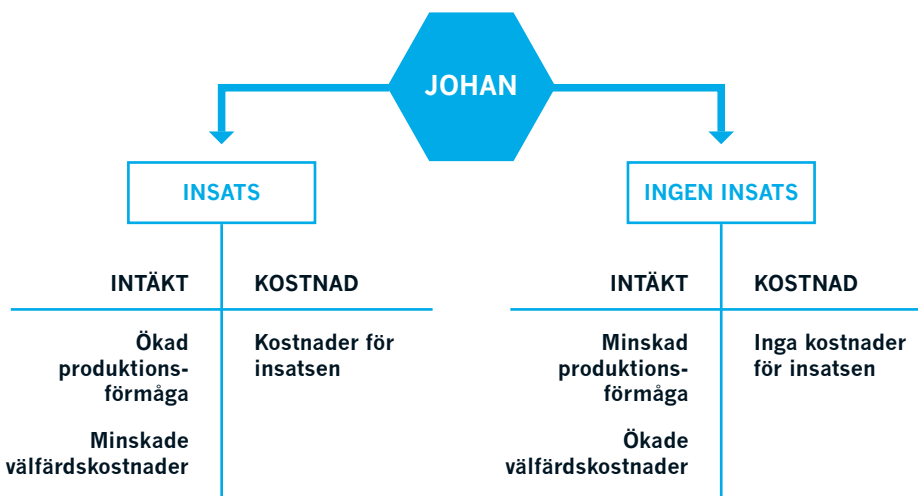
4.2. JOHAN – ETT EXEMPEL PÅ HUR MAN KAN TÄNKA

Då man idag överväger att göra någon form av insats på individnivå eller mer generell nivå kan man ganska enkelt skaffa sig en bild av vad det kostar att genomföra insatsen. Låt oss exemplifiera;

”Johan är en sju år gammal kille som har haft det trassligt sedan dagistiden. Han slåss med andra barn, är besvärlig för de vuxna och hans ensamstående mamma lyckas inte riktigt hantera detta. Skolan och socialtjänsten i samarbete med BUP och vuxenpsykiatri (för att stödja hans mamma) överväger att göra en insats. Man pratar om neuropsykiatrisk utredning. Har han kanske ADHD? En personlig assistent i skolan och insatser från en specialpedagog övervägs. Kanske en kontaktfamilj för att avlasta mamman.”

Det går tämligen enkelt att skaffa sig en bild av vad denna insats kostar för Johan. Mer sällan försöker man bedöma vilka intäkter en viss insats kan leda till om man lyckas. En framgång kan leda till att

Johan lyckas i skolan, får ett arbete, försörjer sig och betalar skatt. Han kommer inte att belasta välfärds-systemen i samma utsträckning.



Intäkter av en framgångsrik insats är oftast samma sak som kostnaden för en utebliven insats. Kostnaden för icke-interventionen. Låt oss för enkelhetens skull anta att en utebliven insats leder till att Johan misslyckas i skolan, inte lyckas få tillträde till arbetsmarknaden och som vuxen hamnar i ett mer eller mindre livslångt utanförskap. Vägen dit skulle kunna se ut på följande vis.

”Av olika skäl väljer man att inte göra denna riktade insats mot Johan och hans mamma. Under lågstadiet tilltar svårigheterna. Han skolkar ofta. Snattar i butiker. Har svårt att bitta kompisar men knyter an till ett gäng äldre killar av tvåvelaktig natur. Som en följd av detta hänger han inte riktigt med i studierna. Hans läsförståelse utvecklas mycket sakt. Han avskyr matematik. Han har stora koncentrationsproblem, i all synnerhet då det är stökigt runt omkring honom.. Han börja röka ganska tidigt och det föreligger redan i 6:e klass misstankar om cannabis. Man provar olika stödinsatser kring Johan som inte ger önskad effekt. Han blir allt mer marginaliserad i klassen. Elevvårdskonferenserna avlöser varandra i strid ström. Hans mamma blir allt mera tyngd av detta. Puberteten blir utomordentligt besvärlig för Johan som ofta uteblir från skolan, får vredes-attacker och blir starkt utagerande. Han dricker en hel del. Hans mamma oroar sig. Mellan var-ven orkar hon inte med och blir sjukskriven kortare och längre perioder. Johan är en mycket arg ung man med mängder av uppdämd ilska. Han har lätt för att ta till våld, särskilt då han har druckit. Han kommer under sitt vuxna liv att gång på gång dyka upp i belastningsregistret. Många av hans domar kommer att handla om ringa och grov misshandel.”

Vad är kostnaden för detta i form av förlorade produktionsvärden och ökade välfärds-kostnader? Då man ska ta ställning en preventiv eller rehabiliterande insats krävs det ett synsätt, en analysmodell och kunskap som gör det möjligt att ställa de båda alternativen - insats respektive icke insats - mot varandra. Låt oss för exemplet skull anta att olika myndigheter lyckats enas om ett projekt - *rädda Johan* - och att detta kostar 500 000 kr att genomföra. Vi har därmed en kortsiktigt mycket tydlig kostnad.

Är 500 000 kr ur detta perspektiv en stor kostnad? Det beror på alternativen. Tidigare studier visar ofta att ett tämligen måttligt, livslångt, utanförskap kostar cirka 10 – 15 Mkr. Tanken med ett socialt investeringsperspektiv (som med alla investeringar) är att man kortsiktigt tar en säker men begränsad kostnad för att i framtiden få större, men idag osäkra intäkter.

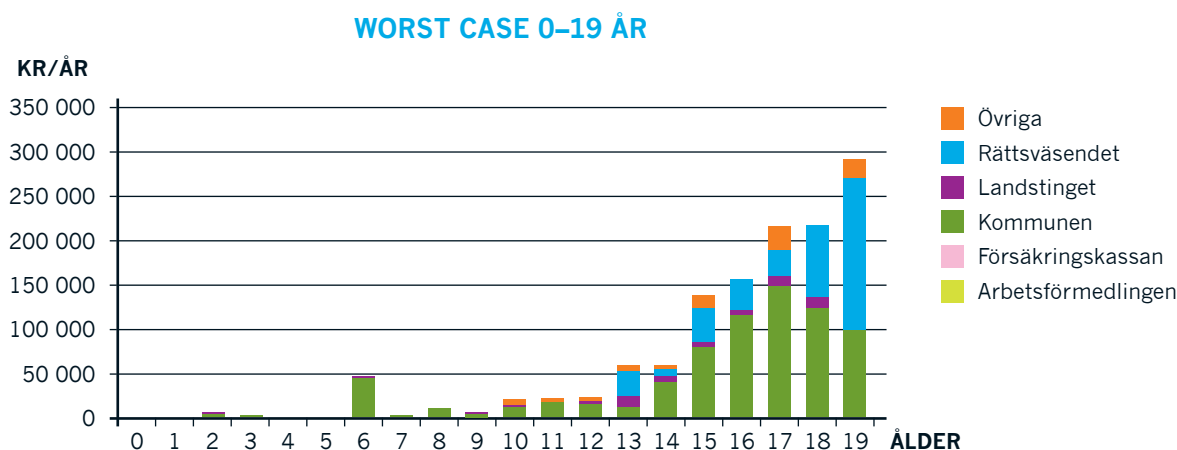
4.3. ETT ADHD-BARN – EN ILLUSTRATION AV STUPRÖRSTÄNKANDE OCH KORTSIKTIGHET

4.3.1. "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 mänskligt och ett 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 praktikfall⁹ i form av ett kvalificerat räkneexempel – en ung pojke med utagerande och normbrytande beteende i skolan till följd av ADHD. 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.1; Årlig Kostnader för begynnande utanförskap till följd av ADHD 0–19 år - "worst case"



Vi ser att de uppgår totalt till cirka 1.3 Mkr varav kommunen är den i särklass största kostnadsbäraren med rättsväsendet på en andraplats. 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 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. 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.

9. 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.

4.3.2. Att lyckas med ett "best case"

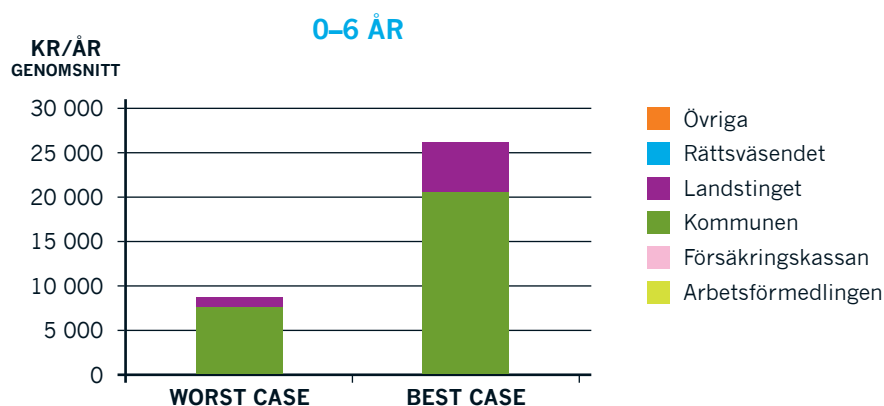
Den ovan beskrivna utvecklingen är inte självklar. Den beror inte på naturlagsbundna förlopp utan är en konsekvens av konkreta handlingar, val och ett antal yttre betingelser. Utan att gå in på några detaljer skulle man kunna sägas att ett "best case" i de flesta fall präglas av ett antal gemensamma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

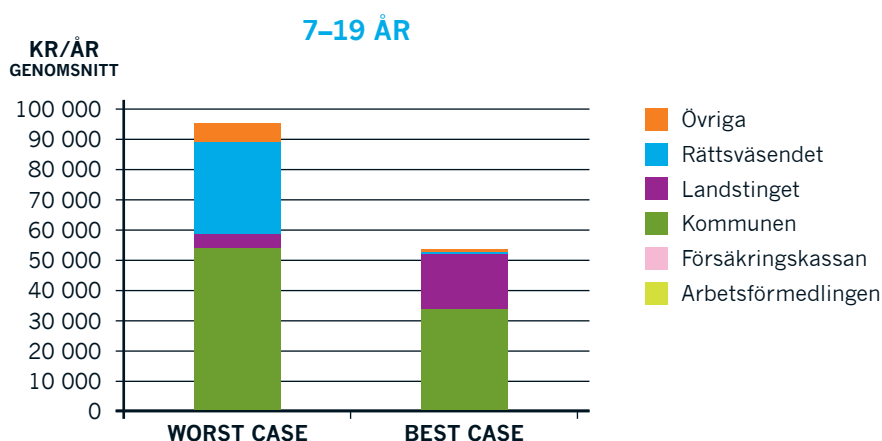
Diagram 2; De årliga kostnaderna under förskoletiden för "best case" och "worst case"



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 sätt. 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.

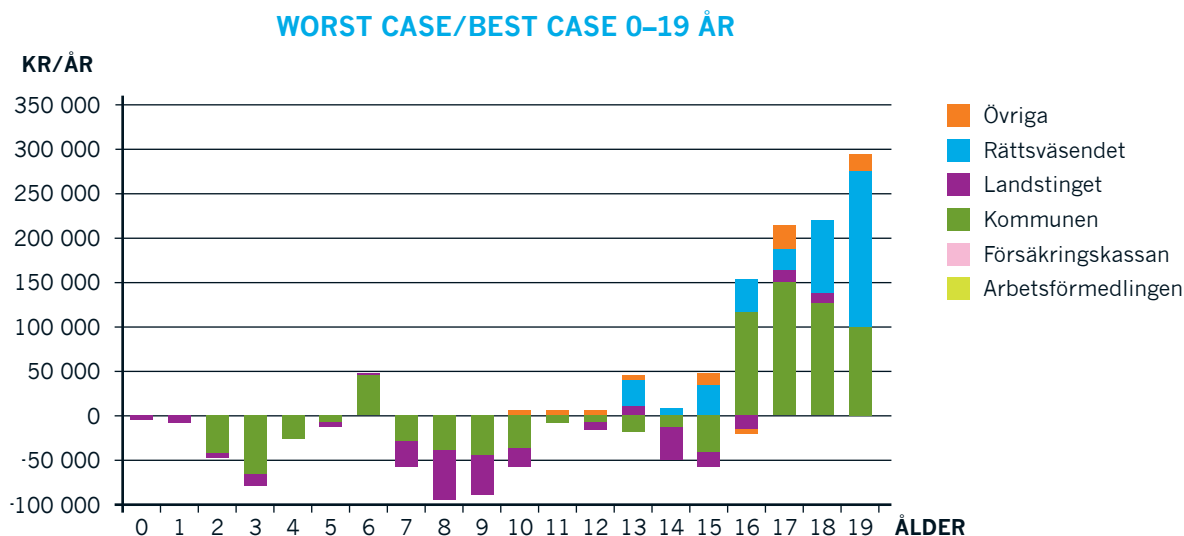
Diagram 3; De årliga kostnaderna under skoltiden för "best case" och "worst case"



"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 4; Skillnad i årliga 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 ungdomspsykiatrin. 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 samhällsliga 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.

4.4. UTANFÖRSKAPETS PRISLAPPAR

4.4.1. De kortsiktiga och enkla prislapparna

Då en människa hamnar i ett "enkelt och okomplicerat" utanförskap utan någon form av följdproblematik, här definierat som att man inte kan försörja sig med eget arbete på en arbetsmarknad, inträffar två typer av effekter. Den ena är att samhället tappar i produktionsvärde, det uppstår en sorts BNP-förlust till följd av den enskilde med arbete inte bidrar till folkhushållet. Detta är vad vi kallar en real kostnad. Denna kostnad är i regel odiskutabel. I tabellen nedan är denna skattad till 420 000 kronor på årsbasis (siffran är framräknad utifrån en månadslön på 25 000 kronor och ett lönekostnadspåslag på 40 %). Detta är t.ex. kostnaden för ett års försenat inträde på arbetsmarknaden till följd av svaga skolresultat under gymnasietiden.

Tabell 1; De kortsiktiga socioekonomiska effekterna av olika sorters utanförskap

EN PERSON - ETT ÅR				
	Produktionsvärde	Försörjningsstöd	Sjukpenning	A-kassa
Arbetsförmedling	0	0	0	168 000
Försäkringskassa	0	0	192 000	0
Kommun	0	84 000	0	0
Landsting	0	0	0	0
Rättsväsende	0	0	0	0
Övriga	0	0	0	0
Produktionsvärde	420 000	0	0	0
Reala kostnader	0	0	0	0
Produktionsvärde	420 000	0	0	0
Finansiella kostnader	0	84 000	192 000	168 000

Till detta kommer kostnaderna för försörjning. I regel försörjs människor som inte kan arbeta av samhället i form av a-kassa, sjukpenning (ibland sjukersättning eller aktivitetsersättning) eller försörjningsstöd. Kostnaderna för detta för ett år hittar vi i tabellen ovan. Lite förenklat skulle man utifrån denna tabell kunna säga att ett års utanförskap, oavsett anledning, och om detta utanförskap inte är förknippat med någon som helst följd- eller sidoproblematik som kräver insatser från samhällets sida, kostar mellan 500 000 och 600 000 kronor inklusive de försörjningskostnader för den enskilde som uppstår. Detta kan vara värt att tänka på då man resonerar kring de skolmisslyckanden som leder till ett års försenat inträde på arbetsmarknaden. Prislappen för detta ligger alltså kring en halv miljon kronor. Prislappen för att förhindra det handlar ofta om några tiotusentals kronor.

4.4.2. De långsiktiga och sammansatta prislapparna

Men utanförskapet är också ofta förknippat med att ett antal olika följdkomplikationer uppstår. Har man druckit en del innan, kanske man dricker mer. Har man varit nedstämd kanske man utvecklar en depression. Har man dåliga kostvanor kanske man utvecklar övervikt eller självsvält. Man skulle kunna prata om detta som utanförskapets acceleratorer.

Allt detta leder till kostnader för olika insatser från samhället sida. I tabellen nedan har vi listat ett antal (noga räknat 18 stycken¹⁰) olika utanförskapsmönster vi mött under de senaste 10 – 20 åren i vårt arbete. Vi har grupperat dem i olika undergrupper och för varje grupp identifierat de kostnader som uppstår på fyra års sikt och på 30 års sikt.

Den första gruppen av kostnader handlar om de som kommer in på arbetsmarknaden men som till följd av t.ex. dåliga skolresultat (kanske beroende på dyslexi) eller diskriminering på arbetsmarknaden (en invandrare som är disputerad mikrobiolog men som bara får jobb som lokalvårdare) får ett arbete utifrån

10. Vår kalkylmodell ger möjlighet att studera och sätta ekonomiskt värde på praktiskt taget varje form och varje kombination av utanförskap – vi har här av överskådlighetsskäl valt att begränsa oss till 18 olika kategorier

en lägre kompetensnivå (läs produktivitetsnivå) än vad som skulle vara möjligt om hela denna persons kompetens tillvaratogs. Privat kommer detta att speglas som lägre lön. Ur ett samhällsperspektiv gör vi en kollektiv produktivitetsförlust. Vi illustrerar detta ur några olika tidsperspektiv. Vi ser att om detta blir livslångt kan kostnaderna uppgå till ett par miljoner kronor per person.

Tabell 2; De långsiktiga socioekonomiska effekterna av olika sorters utanförskap – fördelade på olika kostnadslag

	4 ÅR			30 ÅR		
	Reala kostnader	Produktionsvärde	Finansiella kostnader	Reala kostnader	Produktionsvärde	Finansiella kostnader
20% lägre lön 10 år	0	317 108	0	0	708 568	0
15% lägre lön 30 år	0	221 975	0	0	1 057 442	0
30% lägre lön 30 år	0	475 661	0	0	2 265 948	0
1 år försenat inträde + F-stöd	0	420 000	84 000	0	420 000	84 000
2 år försenat inträde + F-stöd	0	823 846	164 769	0	823 846	164 769
5 år försenat inträde + F-stöd	0	1 585 538	317 108	0	1 944 556	388 911
Produktionsförlust + A-kassa vart 4:e år i 30 år	0	373 378	149 351	0	1 713 997	685 599
Produktionsförlust/Sjukpenning 10 år under 30 år	0	388 314	177 515	0	2 419 644	1 106 123
Produktionsförlust + omväxlande Sjukpenning/A-kassa var 3:e år i 30 år	0	388 314	177 515	0	2 419 644	1 041 053
5 års sent inträde (med F-stöd) + 10 års arbetsl./sjukskr. under resterande 25 år	0	1 585 538	317 108	0	4 199 683	1 352 868
20 års produktionsförlust + F-stöd · ingen pålaga	0	1 585 538	317 108	0	5 443 445	1 088 689
20 års produktionsförlust + F-stöd · pålaga: Man Psyk Kort	845 243	1 585 538	317 108	4 026 554	5 443 445	1 088 689
20 års produktionsförlust + F-stöd · pålaga: Missbruk (12.8-mix)	2 821 698	1 585 538	317 108	13 441 957	5 443 445	1 088 689
30 års produktionsförlust	0	1 585 538	0	0	7 553 160	0
30 års försörjningsstöd	0	0	317 108	0	0	1 510 632
30 års produktionsförlust + F-stöd	0	1 585 538	317 108	0	7 553 160	1 510 632
30 års produktionsförlust + F-stöd · pålaga: Psyk Man Kort	845 243	1 585 538	317 108	4 026 554	7 553 160	1 510 632
30 års produktionsförlust + F-stöd · pålaga: Missbruk Amfetamin	5 365 361	1 585 538	317 108	25 559 414	7 553 160	1 510 632

Nästa undergrupp är de som av olika skäl får ett försenat inträde på arbetsmarknaden utan någon form av följdproblematik. För unga kanske till följd av ofullständiga skolbetyg, för invandrare kanske på grund av en misslyckad integrationspolitik. Det vi ser i tabellen nedan är kostnaden för produktionsförluster och försörjningskostnader för tre olika tidsperioder. Vi ser då att ett försenat inträde på arbetsmarknaden med fem år (vi vet t.ex. att det tar mellan 7 och 9 år för flyktingar att komma in i arbetslivet) innebär en kostnad på strax under 2 Mkr.

Den tredje undergruppen är ett antal olika varianter på perioder av utanförskap på arbetsmarknaden av kortare eller längre slag, med olika former av försörjningskostnader och med olika former av pålagringar såsom psykisk ohälsa eller missbruk. Kostnaderna varierar här starkt utifrån de olika antaganden vi gör. Alltifrån någon enstaka miljon upp till nästan 20 Mkr.

Slutligen har vi en fjärde grupp som illustrerar ett mer eller mindre livslångt utanförskap – 30 år eller perioden 20 - 50 år. Vi ser då att beroende på om utanförskapets art och beroende på om vi bara får produktionsförluster, försörjningskostnader för individen eller det handlar om ett utvecklat missbruk, kan handla om allt mellan strax under 10 Mkr till mer än 30 Mkr.

Med detta vill vi visa några saker. Den ena är att utanförskapets kostnader ofta är höga, mycket höga. Den andra är att de varierar starkt beroende på vilken form av utanförskap vi avser. Den tredje är att kostnadernas fördelning mellan olika kostnadslag varierar starkt.

En fjärde faktor, som inte syns i tabellen ovan, är att dessa kostnader drabbar väldigt olika aktörer beroende på utanförskapets art. Kriminalitet drabbar rättsväsendet hårt, missbruk ofta landstiget, medan social problematik ofta hamnar i kommunens knä.

5 ETT SOCIALT INVESTERINGS-PERSPEKTIV

Utanförskap kostar alltså mycket pengar. Vad händer då om vi vänder på steken och ställer oss frågan; Vad är värdet av ett socialt investeringsperspektiv kring denna fråga?

5.1. SKOLFRAMGÅNG SOM EN SOCIAL INVESTERING

5.1.1. Att sila mygg eller svälja kameler

Ytterst handlar denna fråga om ifall man ska ta en måttlig men tidig social investeringskostnad i skolsystemet. Eller om man ska avstå från detta, t.ex. därför att det är ett viktigare verksamhetsmål att hålla budget än att reducera andelen skolmisslyckanden. Konsekvenserna av detta kan bli att samhället drabbas av betydande och långvariga kostnader som drabbar helt andra aktörer senare under den unges uppväxt och vuxenliv. Det kanske, vid en noggrannare ekonomisk analys visa sig vara en riktigt dålig affär att spara tidigt kring den unge för att senare dra på sig betydligt högre kostnader – kanske som att sila mygg och svälja kameler. Eller för att använda en sliten metafor, kanske är det bättre att stämma i bäcken än i ån.



För att analytiskt närma sig detta finns det alltså skäl att först ställa sig frågan; Vilka är de ekonomiska konsekvenserna av att unga misslyckas först i skolan och senare i arbetslivet d.v.s. kostnaderna för ett "business as usual" scenario. Denna fråga har vi redan diskuterat i föregående kapitel.

Därför måste vi ta ställning till vilka sociala investeringskostnader som är förknippade med att försöka förhindra eller reducera ett sådant skolmisslyckande. En av nycklarna kring att lyckas handlar om samverkan.

5.1.2. Investeringskostnaden för samverkan

Samverkan kostar – främst i form av tid och insatser. För att en fungerande samverkan ska kunna finnas måste man bygga någon form av struktur för samverkan och denna struktur måste vidmakthållas genom ett aktivt ledningsarbete av ett eller annat slag. Till detta kommer kostnader för att utvärdera effekterna av denna samverkan – blev det vad vi hade tänkt oss.

Detta i sin tur leder till att det uppstår ett antal kostnader på individnivå för detta. Till att börja med måste man ha ett system för att hitta de elever det gäller – någon form av screening process. Därefter behövs en struktur för att på olika vis bedöma elevens behov – dels kanske i form av ett skattningsinstrument men kanske också en samlad allsidig bedömning i någon form av samverkansgrupp. Till detta kommer insatserna som kanske blir fler eller längre än vad de annars skulle bli och kanske mer sammansatta vilket också kräver tid.

SAMVERKANSINVESTERING - KOSTNADER



Till detta kommer en annan form av kostnader. Kostnaden för omfördelning mellan olika aktörer. Detta är ju i grund och botten inte en kostnad utan snarare en omfördelning av kostnader men de upplevs i regel av "förlorarna" som en kostnad. Kostnad för att en insats förflyttas från en aktör (skolan) till en annan (BUP). Eller kostnaden för att en insats förskjuts i tid – man tar en måttlig kostnad nu vilket påverkar årets budget, för att undvika en betydligt större kostnad längre fram.

5.1.3. Intäktssidan

Intäktssidan från en social investering består av de kostnader som upphör eller reduceras och de intäkter som tillkommer. En del av vinsterna är utomordentlig direkta, konkreta och tydliga. Andra vinster är mer subtila, indirekta och kanske svårfångade.

Låt oss börja med de direkta intäkterna i form av reducerade kostnader. Det handlar här främst om två typer av kostnader som upphör. Den första och den mest synliga är kostnaderna för dessa personers försörjning, i regel försörjningsstöd från kommunen. Den andra är alla de andra offentliga (ofta osynliga) kostnader som finns för en målgrupp som denna. Den intäkt som tillkommer är de produktionsvärden som uppstår då personer går från passiv försörjning till att aktivt bidra till folkhushållet, det som man kan kalla BNP-bidrag.

De indirekta effekterna av denna typ av social investering är mycket mer svårfångade. En effekt är att man i de offentliga systemen lär sig och blir bättre på arbetsrehabilitering – en sorts produktivitetsvinst i det offentliga arbetet. En annan vinst som uppstår är förbättrad samverkan mellan de offentliga systemen och näringslivet med samhällsvinster som följd. Men den kanske största indirekta vinsten uppstår i form av reducerat utanförskap, mindre sociala motsättningar i samhället och bättre samhällsklimat vilket både direkt och indirekt kan ge både sociala och ekonomiska vinster. I detta ligger fenomen som stolthet, hopp, framtidstro och andra svårmätbara men utomordentligt viktiga vinster för ett fungerande välfärdssamhälle.

VINSTERNA AV DEN SOCIALA INVESTERINGEN

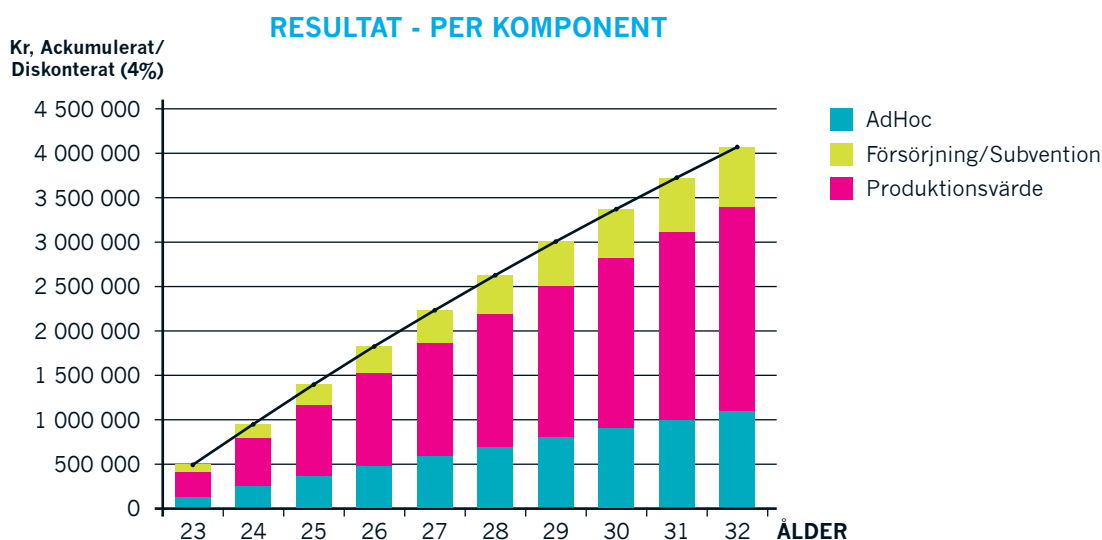


Vid sidan av detta leder denna typ av åtgärder till betydande omfördelningseffekter mellan framförallt olika offentliga aktörer.

5.2. DE MÖJLIGA EFFEKTERNA AV EN SOCIAL INVESTERING

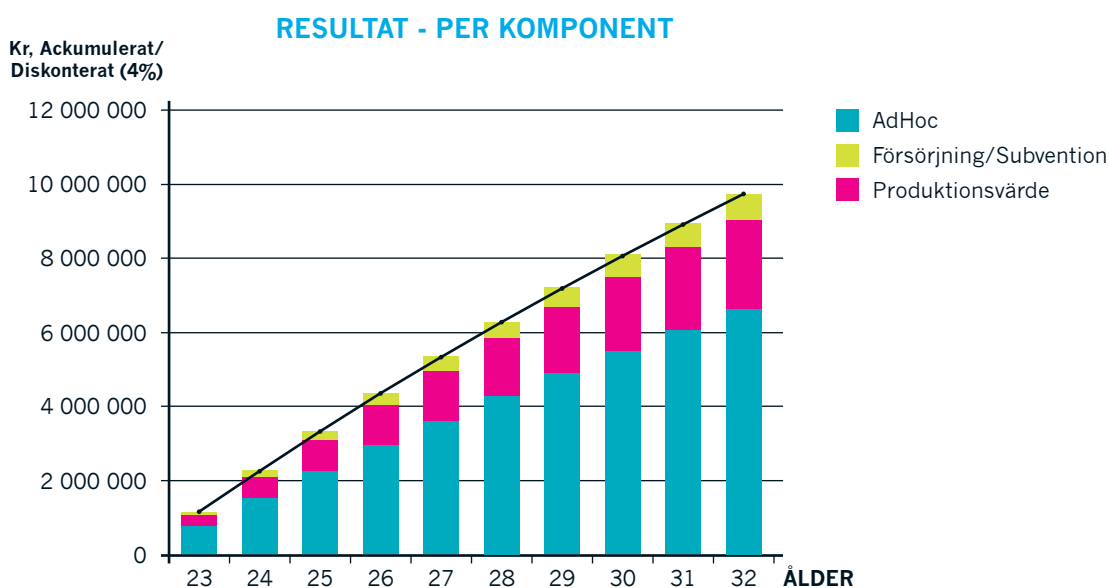
Sara är en ung kvinna som till följd av sin kognitiva funktionsnedsättning får både stora svårigheter med sitt skolarbete, men också till följd av att detta påverkar hennes självkänsla utvecklar en begynnande psykisk ohälsa och börjar umgås i "fel kretsar". Låt oss titta på några enkla scenarier som en följd av detta. I första steget antar vi att det skolmisslyckande som följer på detta "endast" leder till att hon inte kommer i arbetslivet. Hon utvecklar inga egentliga sidoproblem. I diagrammet nedan ser vi att under en tioårsperiod leder detta till en samhällskostnad på drygt 4 Mkr. De kommunala kostnaderna för försörjning uppgår till drygt 700 000 kronor.

Diagram 5; De socioekonomiska effekterna av att under tio års tid hamna utanför arbetsmarknaden - inga sidoproblem uppstår



Men låt oss i stället anta att detta utanförskap fungerar som en trigger på hennes psykiska ohälsa, på det sätt vi ovan beskrivit. Men låt oss vidare anta att det inte slutar här. Man kan tänka sig att till följd av den kedjebrevseffekt vi ovan beskrivit övergår denna psykiska ohälsa, om den inte möts av rätt behandling, i att Sara självmedicinerar först med alkohol och därefter narkotika. Om detta leder till att hon utvecklas till en blandmissbrukare stiger kostnaderna dramatiskt. I diagrammet nedan ser vi att för den tänkta tioårsperioden uppgår de totalt till nästan 10 Mkr. Av dessa utgör 6,6 Mkr reala kostnader för olika offentliga aktörer som uppstår till följd av Saras missbruk.

Diagram 6; De socioekonomiska effekterna av att under tio års tid hamna utanför arbetsmarknaden – detta utlöser först måttlig psykisk ohälsa därefter missbruk - kedjebrevs effekten



Det finns sålunda goda skäl, inte bara mänskliga och etiska utan också strikt ekonomiska, att tidigt fånga upp unga människor som befinner sig på det sluttande planet, för att motverka deras resa in i ett ännu mer fördjupat utanförskap.

5.3. OMFÖRDELNINGSPROBLEMET

5.3.1. Att sila mygg och svälja kameler

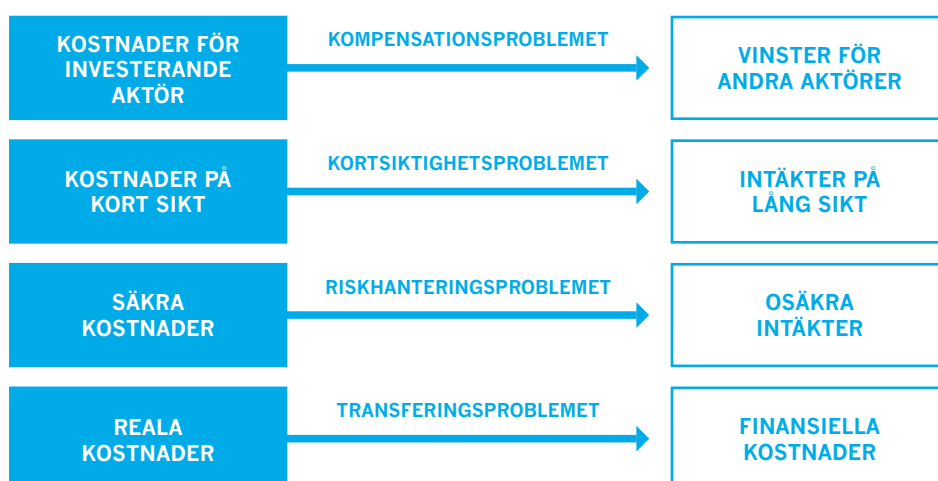
Det går alltså tämligen enkelt att se att en social investering i form av tidiga insatser för att förhindra senare utanförskap med stor sannolikhet leder till betydande samhällsvinster. Man behöver inte vara särskilt framgångsrik för att betydande samhällsvinster ska uppstå. Men samhället är som begrepp en abstraktion som består av ett stort antal aktörer. Ett grundläggande problem är att vinster och kostnader kring en social investering är ojämnt fördelade mellan olika aktörer.

Bilden är i de flesta fall mycket tydlig – den aktör som tidigt tar den sociala investeringskostnaden får sällan del av vinsten och de som inre tar någon kostnad alls kan få stora sociala investeringsvinster. Detta leder naturligtvis till ett incitamentsproblem – det lönar sig kortsiktigt för en enskild aktör sällan att socialt investera för att förhindra utanförskap. Sålunda måste man för att skapa en gynnsammare situation kring detta förändra incitamentsstruktur och kanske styr- och uppföljningssystem (från kortsiktighet till långsiktighet) och organisationsstruktur (från stuprörstänkande till helhetssyn).

5.3.2. Omfördelningens dynamik

Särskilt tydlig blir denna dynamik då man gör någon form av social investering för att förhindra eller reducera utanförskapet. En sådan investering betyder ju att någon aktör tidigt tar en säker måttlig kostnad med avsikten att längre fram kunna plocka hem en betydande men osäker vinst. Detta agerande leder till fyra möjliga omfördelningseffekter illustrerade i figuren nedan.

OMFÖRDELNINGSEFFEKTER AV SOCIALA INVESTERINGAR



Den första av dessa effekter är omfördelningen mellan olika aktörer. Denna effekt leder till att det uppstår vinnare och förlorare och all erfarenhet visar att förlorarna har en benägenhet att blockera eller i varje fall inte stödja beslut som går i denna riktning. Detta föder frågan om hur man kan först registrera dessa effekter och därefter kompensera för dem så att vinnarna tar del av sin vinst för att kompensera förlorarna. Inte helt enkelt men trots allt möjligt – kompensationsproblemet.

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

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

Den fjärde effekten innebär att det kan ske en omfördelning mellan reala och finansiella kostnader. Man kanske tar en finansiell kostnad t.ex. inom arbetsmarknadspolitikens område i form av lönesubventioner som leder till stora reala besparingar. Man omvandlar en utgift i form av en transferering till en real kostnad eller intäkt – transfereringsproblemet.

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

SAMVERKA – LÄTT ATT SÄGA, SVÅRT ATT GÖRA

6.1. VARFÖR SAMVERKA OCH FÖR VEMS SKULL?

Samverkan har under senare år varit lite av ett mantra i de flesta sammanhang som handlar om utanförskap. Stundtals kan man få intryck av samverkan är ett mål i sig. Så är det naturligtvis inte - samverkan är något man tillgriper då man inte kan lösa sin uppgift på egen hand. Därför är det viktigt att ställa sig ett antal svåra frågor.

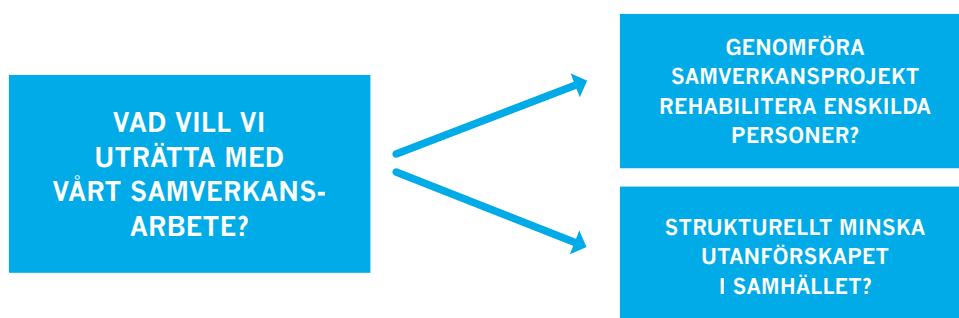
- Varför samverkar vi och vad vill vi uppnå med samverkan?
- Kring vem ska vi samverka?
- Vilken struktur behövs för att det ska fungera?
- Hur ska vi rent konkret arbeta för att lyckas?
- Vilken värdegrund bör samverkan bygga på för att vara framgångsrik?

Låt oss översiktligt diskutera några av dessa infallsvinklar.

6.2. STRATEGISK OCH OPERATIV SAMVERKAN

”Om det droppar ur en kran kan du antingen välja att torka upp med en trasa under eller göra något åt kranen.”¹¹

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



Det vi kallar strategisk samverkan har ett annorlunda syfte. Det handlar om att skapa förutsättningar för att i grunden långsiktigt förhindra att våra offentliga system producerar utanförskap bl.a. genom fenomen som kortsiktighet och de klassiska ”Svarte - Petter” mekanismerna. I denna typ av samverkan genomför man också samverkansaktiviteter i projektform eller annan form (det vi här kallar operativ samverkan), men syftet är att projekten ska bidra till att skapa kunskap om systemfel och därmed också underlag för systemförändrande åtgärder som reducerar produktionen av utanförskap. Därmed är detta perspektiv systemförändrande och proaktivt i den bemärkelsen att det vill förhindra att problem uppkommer. Det utgår från att delar av dagens problem orsakas av den struktur vi har.

Man skulle kunna säga att operativ samverkan handlar om att reagera på de systemfel i våra offentliga system som leder till att människors utanförskap är svårt att häva. Strategisk samverkan syftar till att i proaktiv mening förhindra att sådana situationer uppstår. Operativ samverkan är ett systemsmörjande sätt att arbeta. Strategisk samverkan är ett systemförändrande perspektiv på samverkan.

11. Sagt av Hans Carlsson, förbundschef i Södertälje samordningsförbund

7 SAMVERKA – FRÅN PRAT TILL VERKSTAD

7.1. INLEDNING

Vi har i föregående kapitel diskuterat tänkbara orsaker till samt syften och mål kring samverkan. Vi har försökt besvara frågan; Vad vill vi uppnå med samverkan? Men om man ska lyckas samverka effektivt kring personer som under längre eller kortare perioder ställs utanför arbetsmarknaden är det ytterligare ett antal frågor som kräver någon form av eftertanke och belysning.

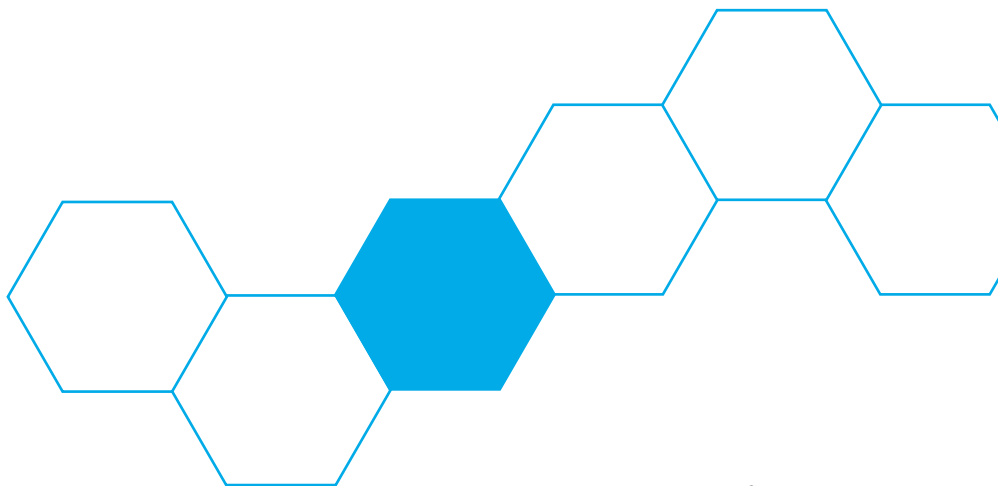
- Vilka är de människor vi pratar om?
- Vilka problem har de? Vilka utmaningar ställs dem inför och vilka behov har de?
- Vad behöver vi för arbetsstruktur för att stötta dem i detta?
- Vad är det för personer som kan tänkas jobba med detta?

7.2. VILSE I PANNKAKAN?

Vi pratar här – som så ofta - om en grupp med en ofta diffus och nästan alltid en sammansatt problematik. Man ser inte alltid poängen med att gå i skolan och att därefter jobba. Det råder hos några en fundamental okunskap om arbetsmarknaden och dess villkor. Man vet inte hur det fungerar på ett arbete. Den sociala förmågan är hos vissa inte alltid utvecklad. Man vet inte hur man ska göra i mänskliga möten. Många har dåligt självförtroende och har dåliga erfarenheter från tidigare insatser och skolmisslyckanden. Många känner osäkerhet och rädsla p.g.a. tidigare misslyckanden. För att lyckas med denna grupp unga säger erfarenheten att det krävs minst två saker. För det första att man förstår dessa grundvillkor kring målgruppen och för det andra att man närmar sig målgruppen med respekt och värme.

I samband med ett uppdrag kring den omfattande långtidsarbetslösheten bland unga i en kommun fick vi tillfälle att mer djuplodat få inblick i problembilden hos en grupp unga just i skärningen mellan skola och arbetsliv. De vara alla mellan 18 och 24 år som av olika skäl – ofta olika former av skolmisslyckanden - inte kommit in på arbetsmarknaden. Som en del av arbetet hade man gjort en kartläggning på individnivå av sådana arbetshinder hos målgruppen som kan utgöra en förklaring till att de på egen hand inte tagit sig in på arbetsmarknaden. Resultatet av denna kartläggning redovisas i tabellen nedan och omfattar 98 personer.

Vi ser då att en stor grupp av hinder handlar om den psykiska hälsan hos målgruppen och handlar om allt från nedstämdhet, via generell psykisk ohälsa till neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Knappt 40 % hade inlärningsproblem av olika slag såsom kognitiva störningar och dyslexi. Familjebakgrund och olika former av sociala attitydproblem utgör en stor post.



Tabell 3; Den procentuella andelen av de långtidsarbetslösa unga som bär med sig olika former av arbetshinder

Kommer från familjebakgrund med problem (dysfunktionell familj)	30%
Psykisk ohälsa	27%
Nedstämdhet, depression, motivationsbrist	31%
Inlärningssvårigheter (skolmisslyckanden) typ dyslexi	39%
Någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (ADHD, Aspeberger)	26%
Posttraumatiska stressyndrom	15%
Språksvårigheter	15%
Kulturell betingat arbetshinder (t.ex. hedersproblematik)	0%
Somatiska funktionsnedsättningar	6%
Missbruksproblem	13%
Kriminalitet	8%
Gängtillhörighet	3%
Attitydproblem	18%

Än mer intressant blev det då vi analyserade detta på individnivå för att se hur många av dessa problem fanns hos den enskilde individen. En stor grupp, 42 %, hade 3 definierade arbetshinder eller fler varav en mindre grupp, 15 %, har 5 sådana definierade hinder. Det är lätt att dra slutsatsen att det är ett ganska hårt arbete med denna grupp. Det finns personer i denna mer komplexa målgrupp som kan bära med sig hela panoramat av olika former av psykiska ohälsfaktorer i kombination med dyslexi och att komma från en dysfunktionell familj.

Unga långtidsarbetslösa har ofta en mycket sammansatt problembild, vilket vi bl.a. kan se utifrån kartläggningen ovan. Om självkänslan är svag eller om man bär på svåra sociala fobier eller har ett neuropsykiatriskt funktionshinder så är kanske en traditionell kompetensutveckling eller utbildningsinsats kanske inte meningsfull. Det kan till och med vara så att den bara leder till ännu ett misslyckande och bekräftar den dåliga självkänslan. Då hamnar man i ett läge där denna insats inte bara är verkningslös och ineffektiv. Den bidrar till att förstärka och fördjupa utanförskapet.

För att arbeta med de både diffusa och komplexa arbetshindren krävs det både förmåga att i en kartläggningsfas av samverkansarbetet identifiera dessa hinder och därefter analysera dem och deras samspel. Därefter krävs att man förstår vad som är ytliga symtom och vad som är underliggande orsaker. Detta är vad man brukar kalla helhetssyn eller multikompetens.

7.3. MÅLGRUPPEN OCH DESS BARRIÄRER

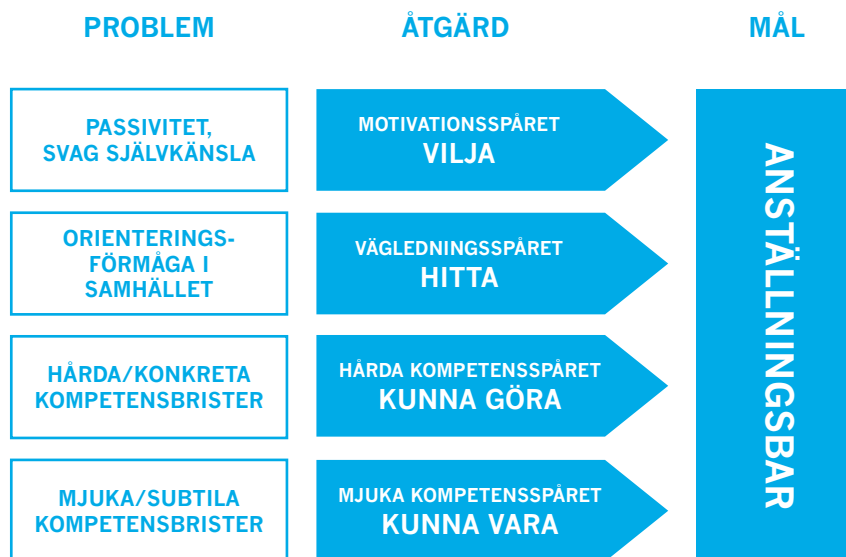
För att kunna bidra till att samverkan ska fungera måste man alltså ha en realistisk syn på behovsbilden hos de människor det gäller. Dessa personer brottas ofta med fyra grupper av problem, utmaningar eller barriärer i förhållande till arbetsmarknaden. Det första skulle vi kunna kalla motivationsproblemet. När man befunnit sig tillräckligt länge i utanförskap gröpes självkänslan ur och hoppet försvinner. Då tillräckligt lång tid förflutit leder detta ofta till att man tappar tron på sig själv. Viljan har gröpts ur.

Det andra problemet handlar om att kunna orientera sig i samhället och förstå dess spelregler samt de olika alternativ som är tillgängliga. Man har ingen karta över verkligheten och därmed kan man inte hitta och identifiera de alternativ som erbjuds.

Det tredje problemet är bristande kompetens. En del av denna kompetens handlar om ren och konkret sakkompetens – att ha körkort eller att kunna svenska. Denna kompetens är konkret, tydlig och tämligen enkel att tillföra. Det handlar om att kunna göra och utföra konkreta saker som krävs, för att t.ex. sitta i kassan i en butik eller köra en buss.

Men den mer komplexa och subtila delen av kompetensfrågan – det fjärde problemet - handlar om saker som kulturkompetens, förstå undertexterna i umgänget med andra, förstå vad som krävs på en arbetsplats, arbetslivets spelregler i stort etc. Det handlar om att kunna det som behövs för att få ett arbete. Att kunna vara och fungera i stort på en arbetsplats.

För att hantera dessa frågor krävs det att det stöd som sätts in är adekvat och korresponderar med de behov t ex en arbetsgivare har. Sålunda krävs i olika kombinationer för de flesta fyra spår – ett motivationsspår, ett vägledningsspår och ett mjukt och ett hårt kompetensutvecklingsspår. Vår bild är att man alltför ofta missar de mjukare faktorerna kring detta och fokuserar på de hårda. De som är lätta att se och förstå. Det är här en fungerande samverkans mellan skola och arbetsliv kan ha en helt avgörande roll.



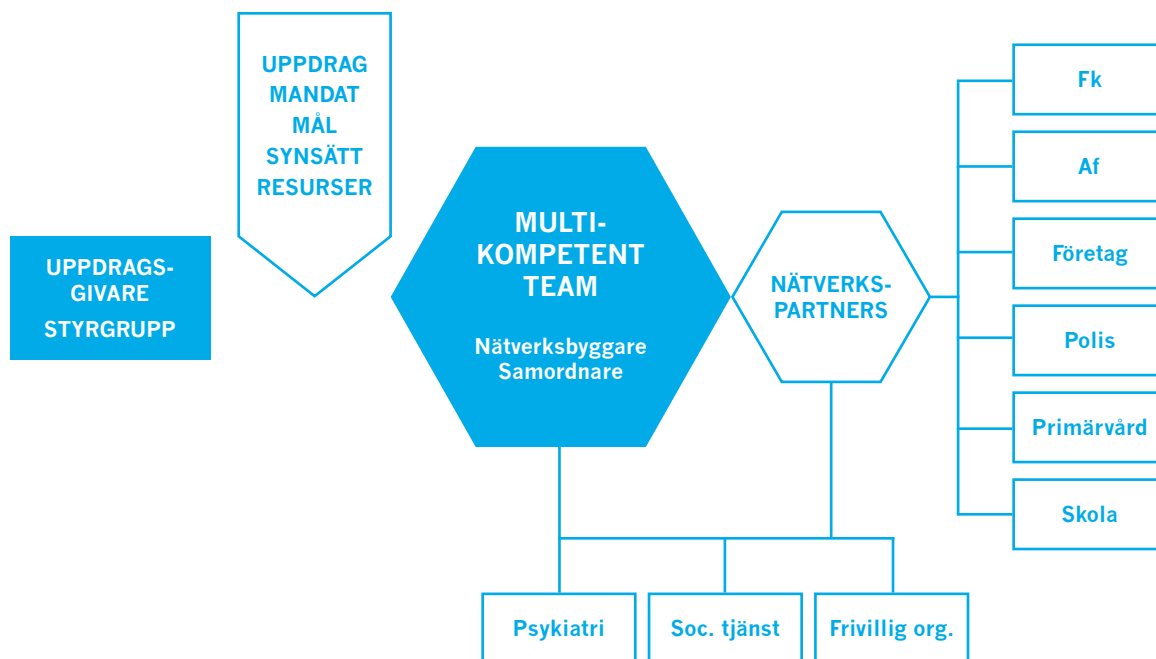
8 SAMVERKAN - STRUKTURER

Det finns två saker kring samverkan som mer än andra står i förgrunden då man rent konkret ska organisera ett samverkansarbete i brytningen mellan skola och arbetsliv. Den ena är vilken arbetsstruktur man behöver och den andra är vilken sorts personer eller kompetenser krävs för att genomföra arbetet. Låt oss här bena i dessa två frågor.

8.1. STRUKTUREN OCH DET MULTIKOMPETENTA TEAMET

8.1.1. Grundprincip och teamets kompetensomfång

Om man ska samverka kring den enskilde i komplexa frågor är det viktigt att se att en förutsättning för en helhetssyn är att man faktiskt kan tillföra alla relevanta perspektiv. Det finns en sorts grundprincip som säger; multiproblem kräver multikompetens. Med detta menar vi att det i det team som ska jobba med samverkan (eller till teamets förfogande) måste finnas minst lika många kompetenser representerade som det finns aspekter eller fasetter av problembilden. Om detta villkor inte är uppfyllt kan strängt taget inte den helhetssyn uppnås som man strävar efter och som en problemlösning är en förutsättning för.



Kärnan i teamet är alltså den sammansättning av multifaktoriell kompetens som behövs för att lösa uppgiften. Men ibland låter det sig inte göras att inkludera alla dessa kompetenser i teamet. I sådana fall är det viktigt att kring teamet bygga upp en mer eller mindre permanent struktur av externa samverkanspartners eller nätverkspartners med vilka man bygger upp långsiktiga arbetsrelationer. Man kan också säga att teamet har fyra distinkta arbetsuppgifter;

- Att skapa en helhetssyn kring den enskilde, och utifrån detta samordna olika insatser för att inte bara dämpa de akuta symtomen den enskilde bär med sig utan också försöka både förstå och komma åt de bakomliggande grundorsakerna till symtomen.
- Att som en del i denna helhetssyn etablera ett fungerande nätverk i arbetet dels som stöd för det egna teamets arbete och dels som stöd för den enskilde.

- Att etablera och vidmakthålla en tillitsfull relation med uppdragsgivargruppen dels för att få stöd i det egna arbetet men också för att öka kompetensen och kunskapen i ledningsgruppen kring den aktuella rehabiliteringsfrågan, dvs. bidra till att professionalisera ledningsgruppen.
- Att vidmakthålla goda relationer till de egna moderorganisationerna dels för att därigenom skapa och bevara hög legitimitet för rehabiliteringsarbetet och för att kunna utnyttja moderorganisationernas kompetenser och resurser och dels för att tillföra moderorganisationerna erfarenheterna från arbetet med rehabiliteringssamverkan.

För att kunna göra detta måste teamet i förhållande till sin yttre intressentstruktur kunna;

- Arbeta gränsöverskridande och nätverksbyggande.
- Kunna samordna insatser mellan olika parter som inte alltid är överens vare sig om de problem som ska lösas eller de mål som ska uppnås.
- Därmed måste man ha en god förmåga att mäkla och medla mellan olika intressen samt agera i rollen som förhandlare.
- Av detta följer att man måste vara både en god kommunikatör och en skicklig marknadsförare då teamets intressen ska jämkas samman med och ibland även slåss om resurser med de berörda moderorganisationerna.

8.1.2. Sammansättning av teamet

Man skulle kunna säga att ett team är en grupp människor som arbetar tillsammans och nära varandra för att uppnå gemensamma mål. I ett team har man ofta likartade värderingar och synsätt. Det finns många sätt att skapa ett team. I detta speciella sammanhang tycker vi oss se att då man ska skapa ett samverkansteam är följande saker viktiga att tänka på;

- Deltagarna bör ha god sakkompetens inom sitt område.
- De bör dessutom ha en hög social kompetens och god förmåga att kommunicera (vilket främst omfattar förmågan att lyssna) samt en intresserad och nyfiken inställning till andra professioner och verksamheter.
- De bör ha en hög legitimitet i den egna moderorganisationen, gärna i kombination med tillgång till egna personliga nätverk i den egna professionen.
- De bör vilja vara med i ett samverkansteam. Man måste vara motiverad och tro på denna idé. Man kan aldrig beordra någon att mot sin vilja delta i ett samverkansarbete och tro att detta ska fungera bra.

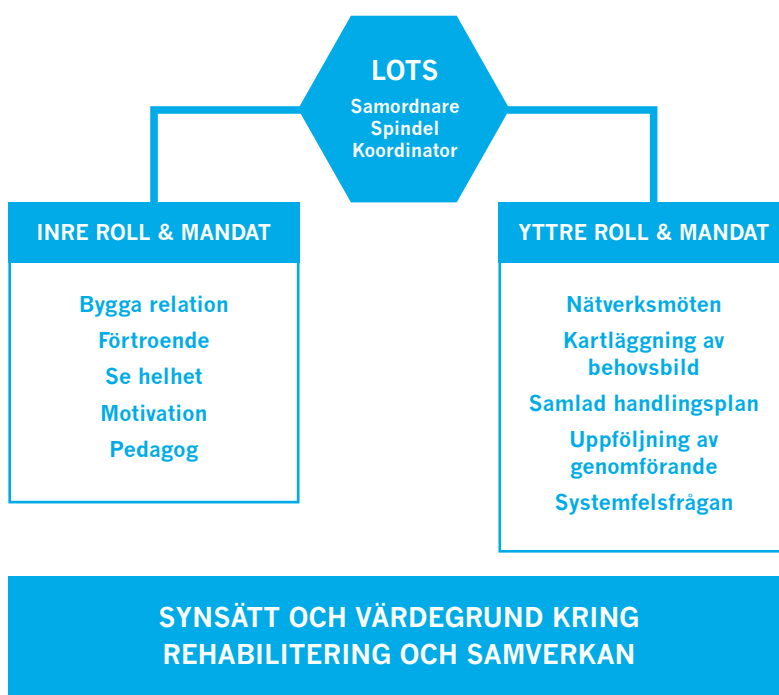
Då man sätter samman teamet bör man dessutom tänka på att teamet ur en sorts personlighetsperspektiv bör vara allsidigt sammansatt så att en hög grad av komplementaritet erhålls (allt från visionärer, via eldsjälar och entreprenörer till arbetsmyror och byråkrater). Det är viktigt att också komma ihåg att det finns en sorts människor som absolut inte ska delta. Vi pratar om de där människorna som "vet hur det egentligen är", och som finns i teamet för att förmedla detta till de övriga. De i samverkanssammanhang fullständigt livsfarliga bärarna av "den sanna läran."

Slutligen bör man säga något om teamets storlek. Det är vår erfarenhet att denna typ av team ofta blir för små och därmed riskerar att bli sårbara vid personalförändringar och sjukskrivning eller annan frånvaro. Ett team bestående av tre personer får i princip alltid genomlöpa en omstart då en person försvinner. En undre gräns för att ha en robust struktur bör vara fyra eller ännu hellre fem personer.

8.2. SPINDELN I NÄTET - LOTSEN

Inom i stort sett all verksamhet som rör klienter med en komplex och sammansatt problematik finns idag ett utvecklingsmönster som handlar om att på strukturell nivå hitta former för att koordinera samhällets olika insatser. På klientnivå handlar det om att hitta en person eller skapa en funktion eller aktör som fyller den sammanbindande rollen eller rollen som spindeln i nätet. Detta i synnerhet i gränsöverskridande samverkanssituationer som kopplingen mellan skola och arbetsliv då helt olika organisationskulturer ska kopplas samman.

Utgångspunkten är att man utgår från klienten, dennes behov och en helhetssyn kring denne för att med utgångspunkt i detta bidra till att kartläggning av behov och vårdplaner samordnas och att det som beslutas om också genomförs och därefter följs upp och vid behov revideras oavsett vilken enskild huvudman som har ansvar för processens olika delar. I nästan alla framgångsrika samverkansprojekt återfinns en aktör med ungefär denna roll.



I detta sammanhang kommer vi att välja begreppet **lots** för att beskriva denna roll. Lotsbegreppet trycker också på att denna aktörs uppgift inte är att ta över processen – i den måste klienten själv vara huvudmotor i (med stöd av de olika organisationernas resurser). Utan uppgiften är att professionellt stödja denna process och fungera som en länk (konsumentvägledare, koordinator, vägvisare, kartläsare – det finns många olika bilder av denna roll man kan använda sig av) mellan klienten och alla de olika offentliga aktörer som är involverade i detta arbete.

Lotsens roll bygger på att man erhåller två typer av mandat. Man har/får/erövrar ett inre mandat som kommer från klienten och ett yttre mandat som kommer från de berörda organisationerna. Ur klientens perspektiv är det centrala att man lyckas bygga en relation som baseras på tillit och förtroende. Man fungerar som en sorts pedagog och arbetar med att motivera klienten – en kärnprocess och en färskvara i allt rehab arbete. Man är också den aktör som har entydigt i uppdrag att ha en organisationsoberoende helhetssyn på klienten dennes problem, behov och lösningar kring detta.

Ur de berörda organisationernas perspektiv måste coachen ha mandat att kalla till, leda, dokumentera och följa upp nätverksmöten där insatserna kring klienten samordnas. Man är också den som rimligtvis ska mäkla och medla mellan olika särintressen i samverkansarbetet. Och man är också en person som har till uppgift att upptäcka och uppmärksamma berörda organisationer på sådana systemfel som kan leda till att klienten ramlar mellan stolarna.

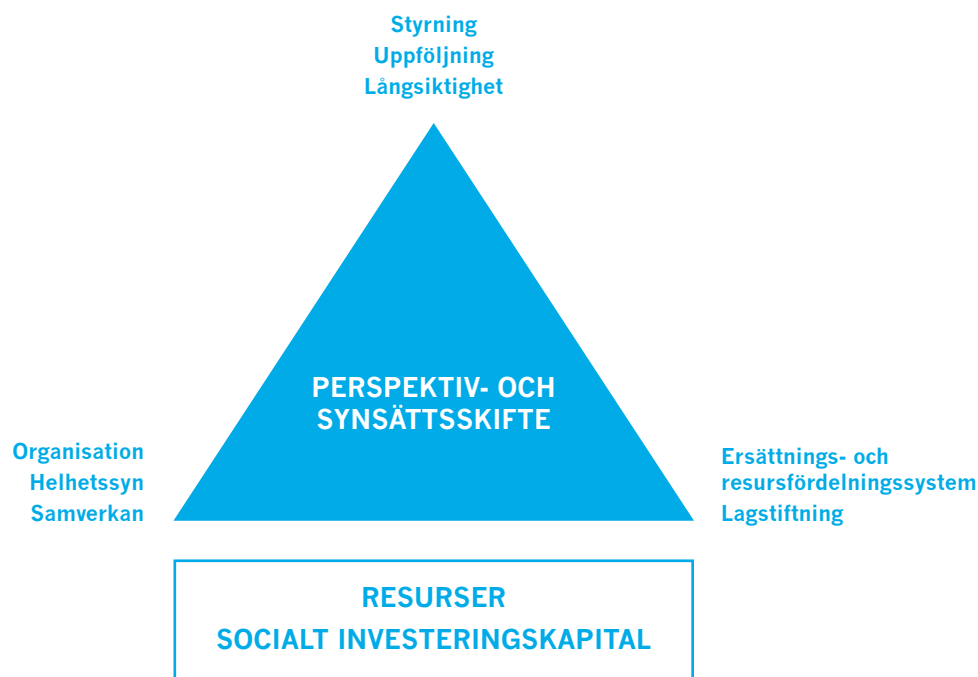
9 SOCIALA INVESTERINGAR – EN VÄG ATT STRUKTURELLT BYGGA SAMVERKAN

Utanförskapet är alltså både omfattande, växande och dyrt. Pådrivande faktorer är bland annat kortsiktigheten och fragmentering (stuprören) i vår resursanvändning. Detta leder i sin tur till mänskligt lidande och ekonomisk ineffektivitet. Ett slöseri med resurser som vi bättre kunde använt till annat. Detta går naturligtvis att hantera på många olika sätt. Dessa olika tänkbara lösningar har dock en sak gemensamt. De bör rimligtvis baseras på begrepp som tidiga insatser, långsiktighet, uthållighet och helhetssyn. Det är här fungerande och strategisk samverkan kommer in som en viktig pusselbit. För att kunna agera tidigt, långsiktigt och utifrån helhetssyn behövs kapital, kapital som inte är bundet i den gängse budgetprocessen – som i regel är baserad på just kortsiktighet och stupröragerande.

9.1. SOCIALA INVESTERINGAR, INTE SLUTPUNKTEN UTAN STARTBLOCKEN

Att frigöra kapital för ett socialt investeringsperspektiv kräver förmodligen någon form av insiktsgenombrott och perspektivskifte kring dessa frågor. Insikten om att kortsiktigheten leder till ineffektiv resursanvändning och ett perspektivskifte som gör att man ser dessa frågor mer som investeringsfrågor än som kostnadsfrågor. Man behöver också någon form av beräknings-, kalkyl- eller analysmodell med vars hjälp man kan beräkna effekterna av ett investeringsbeslut. Det leder också med en viss automatik till att man måste börja ställa sig frågor kring hur nuvarande sätt att organisera verksamheten (stuprörproblemet), styr- och uppföljningssystem samt ersättnings- och resursfördelningssystem systematiskt kan bidra till en ineffektiv resursanvändning. Detta i sin tur skapar ännu en utmaning. Vår bild är att man på många håll i landet¹² stundtals har tagit beslut om att avsätta medel för ett socialt investeringskapital och därmed också lite grand slagit sig till ro och tycker att man gjort något viktigt och epokgörande kring förebyggande arbete. Det har man också gjort men man har inte nått slutpunkten. Man har egentligen bara monterat startblocken eller byggt en plattform utifrån vilken man kan börja arbeta med dessa frågor på ett strategiskt perspektiv. Man har bytt perspektiv och skiftat synsätt kring förebyggande arbete, men bara just satt igång arbetet.

12. I skrivandes stund, vintern 2015 ser det ut som att mellan 50 och 75 kommuner, regioner och landsting tagit beslut om att skapa sociala investeringsfonder



Med vårt synsätt skulle man kunna säga; att skapa ett socialt investeringskapital är bra, men det är inget mål i sig. Det förefaller alltså som om det finns två fundamentalt olika sätt att hantera detta i de kommuner som skapat sociala investeringsfonder. Det ena sättet är att se det sociala investeringskapitalet som en sorts operativa medel för att förverkliga eller genomföra ett antal olika punktinsatser av förbyggande eller preventiv natur. Med detta synsätt blir sociala investeringar i grund och botten inte något annat än vilka tillfälliga projektmedel som helst. Tillämpat på detta vis kommer den sociala investeringstrenden förmodligen att ganska snart gå över. Och allt återgår till det gamla vanliga.

Det andra, fundamentalt annorlunda sättet att se på dessa medel är att placera in dem i ett strategiskt sammanhang. Med detta synsätt blir de sociala investeringarna närmast en sorts strategiskt förändringsutlösande katalysator kring fenomen som fragmentering och kortsiktighet. Med detta synsätt blir de sociala investeringarna början på en process som kan utlösa strukturella förändringar av det slag vi diskuterat ovan. Ett sådant perspektivskifte leder med nödvändighet till viktiga omprövningar kring våra styr och uppföljningssystem – ger de korrekt och adekvat information till våra beslutsfattare? Men också till omprövningar av organisationsformer, resursfördelningssystem och ersättningssystem – gynnar de långsiktighet och helhetssyn eller inte?

Med det operativa synsättet kring sociala investeringar blir de ur ett ledningsperspektiv främst en fråga för olika berörda förvaltningar (skola, socialtjänst, kultur och fritid etc.) och deras politiska ledningar. Nyckelfrågan kommer att bli vilka projekt man ska satsa på med stöd av de sociala investeringsmedel man avsatt. Med det strategiska synsättet blir detta en fråga för den övergripande kommun- eller landstingsledningen. Då kommer också helt andra frågor upp på agendan – kring styrning, uppföljning, resursfördelning och organisationsformer.

Men det går också att se att med detta strategiska perspektiv blir uppföljning, utvärdering och organisatoriskt lärande centrala inslag i arbetet. Då blir de sociala investeringarna en sorts indikatorer på de systemfel som leder till och skapar ineffektiv resursanvändning. De sociala investeringsinsatserna blir en sorts föregångare i metodutveckling samt resursfördelning, styrning och ledning utifrån begreppen långsiktighet och helhetssyn. Detta i sin tur förutsätter att man till sitt förfogande har kalkyl-, analys och

uppföljningsmodeller som gör detta möjligt. Vi pratar här om en fundamentalt annorlunda pedagogisk ansats än om man enbart ser de sociala investeringarna som ett konkret (och möjligtvis tillfälligt) problemlösningsredskap.

Men även detta strategiska spår kring sociala investeringar kan se ut på två helt skilda vis. Det ena sättet är att initiativ och förslag till objekt som ska bli till föremål för sociala investeringar tas ute i de berörda organisationerna och den strategiska ledningens roll blir att reagera på och ta ställning till om dessa förslag passar in i den strategiska målbilden – en reaktiv modell. Det andra sättet är att man kring de sociala investeringarna, precis som kring fysiska investeringar, har en sorts långsiktig planmässighet som gör att man agerar på ett proaktivt och planmässigt vis.

Ur vårt perspektiv är det tydligt att om sociala investeringar ska få något genomslag av mer permanent betydelse bör de genomföras med ett, vad vi här kallar, strategiskt syfte annars är risken att detta blir ännu en modevåg i offentlig styrning som bom något år kommer att ebba ut och försvinna. Samtidigt bör man komma ihåg att Rom inte byggdes på en dag. Det strategiska perspektivet på denna fråga kan uppfattas som så stort och omvälvande att man väjer inför det och hellre avstår. Det kan vara bättre att börja i det begränsade operativa perspektivet kring dessa frågor än att inte göra något alls. Det är som med allt förändringsarbete – riktningen är viktigare än tempot.

9.2. ETT SYSTEMBEVARANDE ELLER ETT SYSTEMFÖRÄNDRANDE PERSPEKTIV PÅ SOCIALA INVESTERINGAR

Sociala investeringar kan ses som en social innovation som med Schumpeters klassiska formulering bereder mark för kreativ destruktion. Tanken skulle kunna vara att de sociala investeringarna utgör en sorts lackmuspapper eller indikatorer som synliggör systembrister som gör att resursanvändningen blir ineffektiv i den offentliga sektorn. Utifrån ett logiskt perspektiv borde sociala investeringar inte vara nödvändiga om resursanvändning redan från början vore effektiv.

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

Den andra möjligheten är använda de sociala investeringarna som en katalysator för systemförändrande åtgärder. Om dyslexibarnet inte får adekvat stöd blir kanske inte lösningen enbart att hantera det med hjälp av ett socialt investeringskapital utan att dessutom använda detta kapital för att inleda en systemförändring (t.ex. av styrsystem, uppföljningssystem eller organisationsstruktur) för att förhindra att nya årskullar av barn hamnar i samma sits något år senare. Detta leder då med en viss automatik till den kreativa destruktion Schumpeter talar om – för att nya strukturer ska kunna födas måste gamla dö. En sorts organisatorisk reinkarnationsteori skulle man kunna säga. Vår erfarenhet är att detta är ett avgörande vägval då man ska ta ställning till både hur man tillskapar socialt investeringskapital och i än högre grad till vad det ska användas. Båda stegen utgör en förbättring i förhållande till idag. Men det strategiska systemförändrande synsättet är det som på allvar kan skapa ett perspektiv- och paradigmskifte.

10 AVSLUTNING OCH SLUTSATSER

Många unga i Sverige avslutar skoltiden och ungdomsåren med ett misslyckande som i vuxenlivet leder till ett mer eller mindre långvarigt utanförskap. Antalet unga som drabbas av detta ökar. Det kostar oerhört mycket både i form av mänskligt lidande men också i form av stora ekonomiska kostnader. Särskilt tydligt blir detta då länken mellan skola och arbetsliv brister. Betydande delar av detta är onödigt och går att undvika. Samverkan mellan skola och arbetsliv och andra viktiga samhällsaktörer är en metod för att reducera det framtida utanförskapet i landet och bättre använda våra gemensamma resurser. Det finns idag god kunskap om vad som krävs för att skapa en fungerande samverkan. Men det krävs också ett systemförändrande perspektiv för att undvika att detta mönster av ökande utanförskap ska kunna brytas. Sociala investeringar är en av flera olika vägar att bryta detta mönster. Om man ska ge några avslutande råd kring detta ser de kanske ut på följande vis;

- Tänk långsiktigt och agera utifrån en helhetssyn – bryt kortsiktighetens och stuprörens förbannelse
- Det är nästan alltid dyrare att avstå från att agera tidigt än att agera
- Ha ett socialt investeringsperspektiv på frågan – sluta se unga människor som en kostnad
- Skolan är kanske samhällets viktigaste sociala investering – vårda denna investering bättre än idag. Inte minst genom att via systematisk samverkan underlätta övergången från skola till arbetsliv
- Tidiga insatser är nästan alltid extremt lönsamma – om de görs på rätt sätt, vid rätt tidpunkt och i rätt sammanhang
- Då man samverkar krävs nästan alltid ett multikompetent team för att hantera frågor som berör multiproblematik

