

Sociala investeringar – från dröm till verklighet

Tomas Bokström¹ Fredrik Lindencrona² Ing-Marie Wieselgren³

¹MSc i statsvetenskap. Temaansvarig Tidiga insatser, sociala investeringar, SKL. E-post: tomas.bokstrom@skl.se. ²Med. Dr. leg. psykolog, ansvarig för forsknings- och utvärderingsfrågor, SKL. ³Specialistläkare i psykiatri och med. Dr, projektchef, SKL.

Många kommuner (och några landsting) har avsatt medel för sociala investeringar för att finansiera tidiga och verksamhetsöverskridande insatser som ska leda till bättre resultat och minskade offentliga kostnader. *Psynk – psykisk hälsa barn och unga* har drivit ett utvecklingsarbete kring dessa frågor de senaste tre åren och ser en rad utmaningar för att detta viktiga område ska bli en framgång. Lokalt behöver metoder för behovsanalys, val av insatser och uppföljning och utvärdering kraftigt förbättras. Det kräver stort engagemang från alla nivåer i organisationerna. Den nationella nivån måste stödja det lokala arbetet, bl.a. genom att förmedla evidens, ge stöd för implementering samt koordinera finansiering och goda arbetssätt.

Many local authorities (and a few regions) have initiated funds for social investments to finance early and cross-sectoral interventions in order to achieve better outcomes to lower costs. The project *Psynk – mental health for children and adolescents* has during the last three years supported these ambitions and identifies a number of challenges for this important work to become successful. On a local level, methods for needs assessment, selection of appropriate interventions and evaluation of results must be greatly improved. This requires strong commitment from all organisational levels. The national level needs to support these processes by providing the evidence base, training implementation skills, and by coordinating financing streams and good practices.

Inledning

Kunskapen om betydelsen av tidiga insatser för barn och unga är långt ifrån ny. Det är också känt att allt starkare stuprörsorganisering försvårar helhets-syn, samordnade åtgärder och förebyggande arbetssätt. Ändå har det varit svårt att komma åt dessa problem. Men nu syns en lösning – sociala inves-

teringar. En rörelse går genom landet: ”nu ska vi få till helhetssyn och långsiktighet, vi ska arbeta med sociala investeringar”. Det som kan vara ett relativt enkelt politiskt beslut är dock betydligt svårare att omsätta i praktiken. I det utvecklingsarbete som drivs inom ramen för *Psynk – psykisk hälsa barn och*

*unga*¹ är det tydligt att sociala investeringar utmanar alla befintliga verksamheters arbetssätt samt ledning och styrning. Samtidigt är tankarna om sociala investeringar helt i linje med andra trender som att arbeta mer evidensbaserat, att bättre följa upp och utvärdera och att effektivisera användningen av offentliga resurser. Vår uppfattning är att de som lyckas genomföra ett ambitiöst arbete med sociala investeringar är betydligt bättre rustade att hantera de utmaningar som ofrånkomligen uppstår under kommande år. För bättre utfall kombinerat med mer effektiv resursanvändning framstår som den enda vägen om Sverige fortsatt ska kunna offentligt finansiera ett ambitiöst utbud av välfärdstjänster. Här återges hur Psyнк arbetat med sociala investeringar, varför man tagit sig an temat och vilka erfarenheter som gjorts. Reflektioner och slutsatser i texten representerar författarna, inte SKL i stort.

Hur det började

Kommunfullmäktige i Norrköping beslutar våren 2010 att man ska inrätta en social investeringsfond och i efterföljande utredningar fastslås att den ska hanteras i enlighet med det som skulle bli känt som återföringsmodellen. Beslutet medförde att Norrköping kom att ses som föregångare i arbetet med sociala investeringar. Tankarna var dock inte nya, de fanns på flera håll om än inte i exakt samma form. Ingvar Nilsson hade tillsammans med sin

kollega Anders Wadeskog inspirerat många politiker, folkhälsosamordnare och en och annan ekonom genom föreläsningar och utbildningar. Ur Psyнкs perspektiv var dock Norrköpingsexemplet ett av de första som antydde en struktur och ett arbetssätt kring tidiga insatser och sociala investeringar.

Men låt oss börja med att förklara hur ett projekt vars uppdrag är att arbeta med barns och ungas psykiska hälsa kom att bli en nationell kraft för sociala investeringar.

Under åren 2009 till 2011 pågick Modellområdesprojektet, föregångare till Psyнк. Både Modellområdesprojektet och Psyнк grundas på överenskommelser mellan Regeringen och SKL. I Modellområdesprojektet arbetade 14 områden (dvs. en kommun och ett landsting/region) med huvuduppdraget att ta fram modeller för en första linje för barns och ungas psykiska hälsa. Erfarenheterna samlades i några olika spår: vikten av synkronisering av insatser och aktörer², behovet av att satsa specifikt på ledning och styrning samt betydelsen av ekonomiska styrsignaler för samverkan och tidiga insatser.

Erfarenheterna stämde väl med Ingvar Nilssons och Anders Wadeskogs resonemang och ett samarbete inleddes under 2010. Där undersöktes kostnaderna för olika scenarier av psykisk ohälsa hos ett barn under dess uppväxt. Dessa

¹ Ett treårigt utvecklingsarbete som pågår 2012–2014. Bakom står Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting. Syftet är att kommuner och landsting ska synkronisera sina insatser för barns och ungdomars psykiska hälsa runt om i landet med stöd av ett antal temaledare placerade ute i landsting och kommuner och ett centralt projektkansli i Stockholm. Det övergripande målet är att barns och ungas psykiska hälsa ska mötas med en helhet – det vill säga att barn, unga och deras närstående får den hjälp de behöver, när de behöver det. Läs mer på www.skil.se/psynk

² *Rätt insatser på rätt nivå* för barn och ungdomar med psykisk ohälsa: en kunskapssammanställning, SKL 2009

kostnadsuppgifter kunde sedan kopplas till de data som Nilsson & Wade-skog tagit fram för olika former av utanförskap i vuxenlivet. Så tecknades en bild av hur det kunde se ut för en pojke med ADHD i vad som kallades för en bättre respektive sämre process. I den förra var samhället förhållandevis alert och satte in insatser tidigt och samordnat, i den senare processen var insatserna sena och dåligt koordinerade. Dessa två typfall – liksom motsvarande för depression och socialt utsatt situation – togs fram tillsammans med referensgrupper av professionella från socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård. De olika insatserna kostnadsbestämde med hjälp av ekonomer från de respektive verksamheterna.

Kostnadsuppgifterna pekade på stora årliga variationer för de olika scenarierna, den bättre processen var dyrare i tidigare åldrar men den sämre betydligt dyrare under senare år. En viktig poäng är att jämförelsealternativen inte är mellan att *inte göra något* och *tidiga insatser* – det är snarare mellan *tidiga och samordnade insatser respektive dåligt koordinerade och sena insatser*.³ Slutsatserna av projektet kan sammanfattas så här:

- Arbetet ger underlag för en bra diskussion om kopplingen mellan insatser och kostnader och hur dessa fördelas mellan aktörer och under en tidsperiod, till exempel under ett barns uppväxt. Med hjälp av ett visualiseringsverktyg (www.socioekonomi.skil.se) tydliggörs scenarierna för politiker och beslutsfattare.

- Även om mycket arbete lagts på att verifiera såväl scenarier som insatser och kostnader så byggde de inte på riktiga fall utan på ett ihopsatt case, ett typfall. För att använda denna typ av metodik som underlag för beslut borde uppgifterna kvalitets-säkras med en jämförelse med faktiska fall.
- I ett praktiskt arbete med tidiga insatser uppkommer viktiga frågor som inte berörts i det genomförda projektet – frågor kring bl.a. behovsanalys, val av metoder och vilka resultat som uppnås.

Kärnan i sociala investeringar

När det blev klart att det skulle bli en fortsättning på Modellområdesprojektet – Psykn – var det naturligt att fortsatt vara en del av utvecklingen av konceptet sociala investeringar. Ett arbete för att kvalitetssäkra typfallen initierades tillsammans med Umeå universitet. Den mest omfattande satsningen har dock gjorts kring utmaningarna som gäller analys av behov, val av och genomförande av insatser och inte minst uppföljning och utvärdering. Dessa är, som vi ser det, de viktigaste frågorna för att sociala investeringar ska kunna innebära en faktisk förändring. Konceptet behöver omsättas till en eller flera modeller för att nå hållbarhet. Tillsammans med fyra kommuner (Ale, Hedemora, Norrköping och Umeå) startades under 2012 utvecklingsarbetet inom temat tidiga insatser och sociala investeringar med det övergripande

³ Det betyder också att de personer som är aktuella för tidiga insatser även i jämförelsescenariot är kända och i någon mån utpekade som i behov av särskilda insatser. Den invändning som ibland reses mot riktade tidiga insatser för att de skulle vara utpekande framstår därmed i denna kontext som konstruerad.

syftet att ta fram modeller för sociala investeringar, att ta fram verktyg som stödjer det lokala arbetet samt att kartlägga och analysera möjligheter och utmaningar, i Sverige såväl som internationellt.

De många förfrågningarna till Psynk bekräftade behovet av metodstöd. Ofta fanns beslut om en inriktning, eller till och med avsatta medel i en social investeringsfond, men det fanns en osäkerhet kring hur arbetet skulle gå vidare, hur medlen skulle användas. Samtidigt pågick bland ekonomer en diskussion om huruvida det ens var förenligt med lagstiftning och principer för god ekonomisk hushållning att arbeta med sociala investeringar och inte minst fonder för dessa. Läget klarnade när Norrköping tog fram en modell för hur man redovisningsmässigt skulle hantera sin fond och när bland annat SKL:s expertis på området gav sitt godkännande. För att påbörja modelltänkandet togs en guide fram där fem steg för ett systematiskt arbete med att investera i tidiga insatser beskrevs.⁴ Som bilaga till guiden gjordes en plansch med senast tillgängliga kunskap om vad som är viktiga faktorer under ett barns uppväxt samt vad som är effektiva åtgärder vid avvikelser från den så kallade utvecklingskurvan. Guiden, som lanserades i Almedalen 2012, har till dags dato distribuerats i närmare 8 000 exemplar, en efterfrågan som tyder på ett stort behov av metodstöd.

Arbetet är också ett försök att definiera innebörden av sociala investeringar - det är uppenbart att det finns olika

uppfattningar om begreppets mening, från att betrakta i princip all offentlig verksamhet som sociala investeringar till en mer snäv syn. Vi står för den senare, där en social investering är en insats som sätts in tidigt i ålder eller i en process för att uppnå bättre utfall för individer och för att spara kostnader för samhället. En social investering förutsätter därför att det finns ineffektiviteter i användningen av offentliga medel. När en sådan ineffektivitet identifieras behövs extra medel för att införa ett nytt arbetssätt som man tror ska åtgärda ineffektiviteten. Dessa så kallade puckelpengar är det sociala investeringskapitalet. Psynks arbete med sociala investeringar är nästan helt koncentrerat till organisationen kring puckelpengarna, alltså för närvarande kommunernas sociala investeringsfonder, samt hur man väljer ut insatser, implementerar och kontrollerar om de verkligen leder till de resultat man hoppats på. Det kan låta som en ganska begränsad ambition men det har visat sig vara en stor utmaning att få dessa komponenter på plats trots en hög grad av engagemang från politiker och höga tjänstemän. Som påpekats tydliggörs då ofta ett avstånd mellan praxis i driften av verksamhet (både ordinarie verksamhet och projekt) och de ambitioner som förs fram i flera sammanhang och initiativ kring evidensbaserad praktik, uppföljning, utvärdering och utveckling av ledning och styrning. Frågan är om sociala investeringar kan medverka till att minska gapet mellan ambition och verklighet? Det som talar för det är att organisationen kring sociala investeringar enligt oss bör

⁴Vänta intel Guide för investeringar i tidiga insatser för barn och unga, Psynk 2012, www.skl.se/psynk

involvera alla beslutsnivåer och relevanta aktörer och på så vis överbrygga problem som olika budgetar och ett för snävt verksamhetsperspektiv kan medföra. Då etableras en form av utvecklingsorganisation kring hanteringen av sociala investeringsmedel och de projekt som drivs, vilket kanske är lika intressant som själva ambitionen att genom tidiga insatser åstadkomma bättre resultat och lägre kostnader.

Lärdomar om lokala förutsättningar

Under projekttiden kommer man inte att hinna testa helt färdiga modeller då det rör sig om processer och strukturer som tar längre tid än tre år att etablera. Dock finns det gott om lärdomar och centrala komponenter i arbetet har identifierats. Ett antal lokala exempel på hur man arbetar med frågorna visar på framgångsfaktorer och utmaningar. En hel del fördjupning kring detta kommer att beskrivas i diverse forskningsrapporter som publiceras under slutet av 2014 samt i slutrapporteringen av Psynk. Nedan listas några av lärdomarna.

Finansiering

Vad gäller finansiering av sociala investeringar finns två huvudalternativ att ta ställning till. Den ena möjligheten är en mer traditionell finansieringsmodell, som vi kallar *gemensam insatsbudget*. Poängen med denna är att det är centralt placerade medel som därmed inte tillhör någon enskild aktör. Det kan också vara gemensamma medel mellan kommun, landsting och privata aktörer, en form som vi dock inte sett i praktiken. Fokus är inte så mycket det

ekonomiska värdet av varje investering som vilka resultat och förändrade utfall man åstadkommer. Men då fonden utarmas med varje projekt som finansieras är det angeläget att investeringarna verkligen medför lägre kostnader för den totala verksamheten så att nya resurser frigörs. Exakt var dessa lägre kostnader uppstår är dock inte så avgörande.

I den andra modellen, den som kallas *återföringsmodellen*, är det betydligt viktigare att kunna spåra kostnadsminskningar. Detta då fonden ska återfinansieras genom minskad kostnadsram där vinsterna av en satsning uppstår. En satsning hos utbildningsförvaltningen som leder till lägre kostnader hos socialförvaltningen ska alltså betalas tillbaka av socialförvaltningen. Eventuella vinster (kostnadsminskningar) som överstiger det belopp som satsats ur fonden stannar dock kvar hos förvaltningen. Ett vägval inom återföringsmodellen är huruvida risken ska bäras av fonden eller av förvaltningarna. Om en satsning inte resulterar i förväntade kostnadsminskningar så kan antingen fonden stå för de förlorade medlen eller så minskas kostnadsramen oavsett.

Uppföljning och utvärdering

Effekterna av en satsning måste stå i fokus när man talar om sociala investeringar och investeringsfonder. Det innebär ett idogt arbete med uppföljning och utvärdering vilket kräver en betydande kulturförändring att döma av de exempel vi ser. Vi kan konstatera att ett ökat krav på effektutvärdering måste mötas med ny kunskap

och Psynk stödjer detta, bland annat genom en guide för effektutvärdering.⁵ Befintliga FoU-miljöer borde vara en tillgång i arbetet. Vårt intryck är dock att många kommuner saknar en genomtänkt struktur och strategi för sin FoU-verksamhet som gör den till en självklar aktör. Dessutom är de vetenskapliga angreppssätt som FoU och dess universitetskontakter använder för många utvärderingar inte med automatik användbara för få fram den typ av resultat som krävs i arbetet med sociala investeringar. Faktum är att man kan fråga sig i vilken grad som en utvärdering utan effektmätning över huvudtaget går att använda som beslutsunderlag för huruvida ett projekt varit lyckat eller ej.

Allmänt tycks chefer och verksamheter underskatta vilken kunskapsproduktion de kan bidra till. När vi förespråkar effektmätningar och att man på egen hand - eller genom att satsa inte allt för stora resurser på externt stöd - faktiskt bör klara av en effektmätning är vi helt medvetna om att en sådan inte kommer att ge alla svar som en utvärdering kan söka. I första hand är fokus på att fastställa enkla orsakssamband. För att säkert förstå verksamma mekanismer och hur kontextuella förhållanden spelar in krävs mer sofistikerade utvärderingar där processer och en rad andra faktorer tas i beaktande. Många FoU-verksamheter är inriktade på det senare då man tillämpar teorigenrerande kvalitativa utvärderingsmodeller. Detta är förstås inte per definition fel men man kan fråga sig om verksam-

heterna är kompetens- och resursmässigt dimensionerade för denna typ av utvärdering. Kanske vore det bättre att ha en mer transparent ”kunskapstrappa”, där man ser till att bli riktigt vass på effektmätning och genomför det konsekvent samtidigt som man är mer strategisk när de högre stegen ska nås. Specialistkompetens och samordning mellan kommuner och andra aktörer är nödvändig för att uppnå tillräcklig kvalitet (och ofta även kvantitet vad gäller storlek på interventions- och kontrollgrupper) i dessa mer sofistikerade utvärderingsupplägg.

Metodimplementering eller innovation?

Tanken med sociala investeringar är att föra in nya mer effektiva arbetsätt i offentlig verksamhet. Detta kan ske antingen genom att man introducerar färdiga metoder som har en viss grad av evidens eller genom att man uppfinner nya oprövade metoder. Dessa tillvägagångssätt innebär olika utmaningar där innovation av nya metoder är mest krävande. Det finns inget som säger att man måste välja den eller andra vägen, snarare är det klokt att vara öppen för båda beroende på vilket problem man vill lösa. Men det förutsätter att man har beredskap och resurser och att det finns en process för att fastslå vilken väg man ska gå för ett givet problem. Kopplat till arbetet med sociala investeringar behöver därför finnas kompetens för att dels undersöka befintliga metoder, dels att utveckla en ny idé till en strukturerad och specifik insats.⁶ Många kommuner har relativt små

⁵ Guide för effektutvärdering av sociala investeringsprojekt, Psynk 2014, www.sk.se/psynk

⁶ Se ex Design and Refine, Dartington Social Research Unit 2013, <http://dartington.org.uk>

resurser och där bör förstahandsvalet rimligen vara att implementera etablerade metoder. Hur hittar man då dessa metoder, och hur kan ny kunskap utvecklas och anpassas till en lokal kontext? Denna fråga leder oss in på den nationella nivåns roll.

Nationell motor för kunskaps- och metodstöd

Det lokala arbetet behöver kompletteras med ett systematiskt arbete på nationell nivå kring tre huvudfrågor: sammanställa och ta fram kunskap om metoder som fungerar, samband mellan kortsiktiga effekter av ett program/metod och mer långsiktiga effekter för individer och samhälle samt att ta fram bättre kostnadsdata. Många av de metoder som beforskats kommer från USA och utveckling eller prövning i Sverige eller motsvarande välfärdsregim är därför ett viktigt område. En viktig aspekt är implementering, snabb metodprövning och överföring av kunskap i praktisk verksamhet – här saknas i dag uppdrag på nationell nivå. För att öka kapaciteten för utveckling vore sannolikt samarbete på nordisk nivå lämplig för vissa av dessa frågor, inte minst då länderna har stora likheter i socioekonomi och omfattning på välfärdssystem.

Parallellt med offentliga aktörers arbete pågår en rörelse hos företag (Corporate Social Responsibility, CSR) och filantroper som vill bidra till mer effektiva samhällsinsatser. Det finns en stor

potential att samla åtminstone delar av denna kraft i gemensamma ansträngningar med det offentliga. Det saknas dock en aktör som kan stå för den koordineringen – någon som har kontakt med finansiärer (både privata och offentliga) liksom kunskap om metoder och utförare samt behov av förbättringar.⁷

Under våren lanserades departementskrivelsen ”En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst”.⁸ Den struktur som där beskrivs ger säkert den nationella nivån bättre förutsättningar att stödja de behov som vi identifierat. Samtidigt saknas vissa verktyg, särskilt en samlad kompetens kring de områden som här lyfts fram. Erfarenheter från andra länder pekar på att nyckeln är just att samla kompetens för att åstadkomma en gynnsam miljö där diverse sakkunskaper sammanförs med specialistkunskap kring implementering, utvärdering och annat organisationsnära stöd.⁹

Även om såväl behov som möjligheter kan identifieras finns det i dagsläget ingen aktör som kan axla dessa uppgifter eller som har i uppdrag att göra det. Psyk försöker efter bästa förmåga att vara ett nationellt stöd, men vi önskar en intensifierad diskussion om hur ett nationellt kraftcenter för utveckling av samhällets insatser (särskilt för barn och unga!) kan förverkligas. Förebilder finns alltså, det återstår att se om dessa får sin motsvarighet i Sverige.

⁷ Jämför med t.ex. Social Finance, www.socialfinance.org.uk

⁸ Ds 2014:9, Socialdepartementet 2014

⁹ Som intressanta exempel kan nämnas Dartington Social Research Unit (UK), Washington State Institute of Public Policy (US), Social Finance (UK)

Slutsatser

Sammanfattningsvis är våra lärdomar efter ett antals års arbete att följande två komponenter krävs för att sociala investeringar ska gå från dröm till verklighet:

Lokalt engagemang omsatt till en utvecklingsorganisation som förfogar över gemensamma medel. Det finns en ledningsstruktur som har analyserat behov, formulerat mål, rutiner och krav på insatser. Dessa följs kontinuerligt och varje projekt utvärderas så ambitiöst som möjligt. Kunskap om vad

som fungerar sprids i egna organisationen och till andra.

En nationell motorfunktion som förpackar kunskap och ger stöd till implementering, uppföljning och utvärdering. Data om kopplingen mellan kort- och långsiktiga effekter tas fram liksom kostnader för olika typer av negativa utfall. Skattningar av sambandet mellan effekt och kostnad görs. Funktionen bör vara kontaktpunkt för olika finansieringskällor samt vara del av ett nordiskt nätverk för evidensstudier.

Beställa lösnummer av SMT

Det går att beställa enstaka eller flera lösnummer av tidskriften. I lager finns tryckta exemplar från år 2000, men vissa nummer har varit så populära att de tyvärr tagit slut. Skulle du efterfråga ett sådant nummer meddelar vi dig detta vid beställning.

Pris

Ett tryckt exemplar kostar 150 kronor (SEK), porto tillkommer.

Är du intresserad av att beställa? Kontakta i så fall Redaktionen (redaktionen@socialmedicinsktidskrift.se) och uppge följande i e-postmeddelandet:

- Vilket/vilka nummer som önskas (titel, nummer, volym och år)
- Antal exemplar som önskar (av respektive nummer)
- Beställarens namn
- Leveransadress
- Eventuell Fakturaadress
- E-postadress