

Vad är sociala investeringar, och hur integrerar man det i organisationsarbetet i Ale kommun?

Björn Järbur¹ Birgitta Augustsson² Mikael Berglund³ Paula Örn⁴ Boel Holgersson⁵

¹Kommunchef Ale kommun. ²Beteendevetare och processledare för sociala investeringar Psynek/SKL Ale kommun. E-post: birgitta.augustsson@ale.se. ³(M), kommunalråd Ale kommun. ⁴(S), kommunalråd Ale kommun. ⁵(C), ordförande omsorgs- och arbetsmarknadsnämndens Ale kommun.

Utvecklingsarbete kring barns och ungas psykiska hälsa, liksom arbete med sociala investeringar, tar tid. Det finns inga genvägar eller snabba lösningar. Ale kommuns erfarenhet är att en tydlig organisation och en genomtänkt modell för ledning och styrning är framgångsfaktorer. Sociala investeringar vinner på att vara en del av det ordinarie systemet. Men det kräver också att man vågar och vill utmana den befintliga organisationen. Ale har flera gånger gått in på fel spår och fått börja om. Erfarenheten gör att Ale idag bygger en utvecklingsorganisation som har fokus på kommuninvånarna och gynnar kunskapsproduktion. Långsiktigt är målsättningen att den sociala dimensionen ska värderas på samma sätt som ekonomi och ekologi. Då blir vårt arbete hållbart på riktigt.

Developmental work concerning children's and adolescents' mental health, as well as social investments, takes time. There are no shortcuts or quick fixes. Ale Municipality's experience is that a clear-cut organisation and deliberate management are key success factors. Social investments benefit from being parts of the regular system, but that requires both courage and a will to challenge existing organisations. Several times Ale got on the wrong track and had to start all over again. This experience enables Ale to create a developmental organisation focusing on the residents and promoting knowledge production. The long-term goal is that the social dimension will be valued equally with economy and ecology. Then the result of our efforts will actually become sustainable.

En svepande tillbakablick...

Världen förändras i allt snabbare takt. Det som var sanning för 30 år sedan fungerar inte alls idag. 1983, när jämlikheten i Sverige var som störst, var det självklart att hitta de bästa kollektiva lösningarna. Andra fick gärna komma och se på de framsteg vi uppnått genom Den svenska modellen. Samtidigt växte den internationella handeln, och på 80-talet genomfördes stora avregleringar inom både handel och banksektor. Ekonomiska kriser och Sovjetunionens kollaps ändrade de ekonomiska förutsättningarna i Europa. Genom omfattande offentliga besparingar och nya spelregler för näringslivet minskade antalet offentligt anställda i Sverige, och många arbetstillfällen flyttade österut. Idag präglas världsekonomin av komplicerade och känsliga förhållanden mellan finansiella institutioner, företag och länder.

Samtidigt som den globala utvecklingen inom handel, finanser och rörlighet snabbt förändrats, har också den svenska själen genomgått en förändring. Enligt World Values Survey¹ är det för oss svenskar idag allt viktigare med rationellt självförverkligande. Vi är det mest extrema landet i detta avseende och det betyder att svensken mer än någon annan ställer sig frågan: ”Vad har jag att vinna på detta?”

Genom att vi lever i ett av världens rikaste länder baserat på ett kollektivt tänkande har vi också skapat möjligheten för var och en att tänka extremt in-

dividualistiskt. De senaste 30 åren har vi sett ökade klyftor i Sverige mätt som inkomstskillnader, sjuklighet eller förväntad livslängd mellan olika grupper. Alla har förvisso fått det bättre, men de grupper som har de bästa förutsättningarna har sprungit ifrån grupperna med sämst förutsättningar.

Utvecklingen i världen och i Sverige hänger ihop mer idag än någonsin. Det är i denna kontext som arbetet med att skapa jämlika livsvillkor måste utvecklas. För det är inte längre möjligt att med gårdagens lösningar nå framtidens målsättningar. Många argument från helt olika perspektiv visar på hur viktigt det är att vi kommer bort från dagens synsätt att marknaden skall skapa de optimala förutsättningarna för var och en. Boston Consulting Group (2013), Wilkinsson och Pickett (2010), Brookings Institution Metropolitan Policy Program (2005) eller ”Twin Cities” och Marmots WHO-kommission (2008) pekar alla på de vinster vi kan göra om vi tänker långsiktigt. Den pedagogiska utmaningen är att bryta dagens tro på ensidiga marknadslösningar, till förmån för en lösning som bygger på balans mellan individuellt och kollektivt synsätt.

Sociala investeringar är en modell för att beskriva vikten av att tänka långsiktigt, så att detta kan konkurrera på lika villkor – på samma sätt som när man värderar resultaträkning och balansräkning. Genomförandet av sociala investeringar kan dock aldrig vara mer än ett första steg på en resa, där det på sikt är nödvändigt att värdera den hållbara

¹ <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

utvecklingens alla dimensioner (ekonomisk, ekologisk och social) likvärdigt.

De sociala investeringarna i Ale

Utgångspunkten för sociala investeringar är att förebyggande satsningar inte enbart ska ses som en kostnad, utan som en investering som förväntas generera positiva resultat - såväl för den enskilde individen, som för en framtida ekonomisk avkastning till samhället. Ale kommun har ett barn- och ungdomsfokus på skolresultat och psykisk hälsa. Målet är att genom tvärsektorieell samverkan, tidiga insatser och ett socialt investeringsperspektiv ge barn och unga möjlighet att påverka sina liv, liksom att skapa förutsättningar för att kunna sätta upp konkreta mål och leva ett självvalt hälsosamt liv.

Kommunstyrelsen beslutade våren 2012 att det sociala investeringsperspektivet ska genomsyra det vardagliga arbetet, men också stimulera till att prova nya förebyggande arbetsmetoder som tidigt bryter en negativ händelseutveckling. Kommunstyrelsen avsatte då 10 miljoner kronor till detta utvecklingsarbete. Målet är att satsningarna ska innebära en vinst för den enskilda individen, genom att skapa en framtid med utbildning, arbete och ett självförsörjande liv. Men att det också ska generera en vinst för kommunen i form av ett minskat behov av resurser - exempelvis färre placeringar av barn och unga.

Vi har i Ale under våra år med utvecklingsarbetet kring barns och ungas psy-

kiska hälsa och det sociala investeringsarbetet erfarit att detta är något som tar tid. Det finns varken genvägar eller snabba lösningar, däremot kräver det en tydlig organisation, liksom en tydlig ledning och styrning. En av utmaningarna när det gäller sociala investeringar är att den som gör investeringen också måste se att vinsten kommer så småningom, och står i relation till investeringen. Det är viktigt att förstå att vinsten är humanitär och samhällsekonomisk, men även att vinnarna också är med och investerar.

Utan vilja och mod, både från politiker och från tjänstemän, skulle vi aldrig kunnat arbeta med sociala investeringar så som vi gör. Det krävs att man vågar och vill utmana hela det befintliga systemet, för att kunna pröva nya aktiviteter som kan gynna det systematiska förändringsarbete som sociala investeringar innebär. Det är nämligen inte enskilda projekt som skapar bättre förutsättningar för våra unga, utan att vi i grunden jobbar utifrån ett perspektiv med individens bästa i fokus - oavsett vilken kommun- eller samhällsfunktion som berörs. Ett sådant genomgripande förändringsarbete kommer att och måste få ta tid. Ibland hamnar man på fel spår och måste börja om - men det är den enda möjliga vägen. Vi har arbetat hårt och på bred front med detta, dessutom över parti- och blockgränserna, vilket också inneburit att vi fått en kontinuitet över mandatperioderna.

En av de riktigt stora utmaningarna ligger dock i att växla över arbetet från projektform till permanent verksam-

het, och att hitta kostnadsbesparingar som i sin tur kan fortsätta finansiera den sociala investeringsfonden.

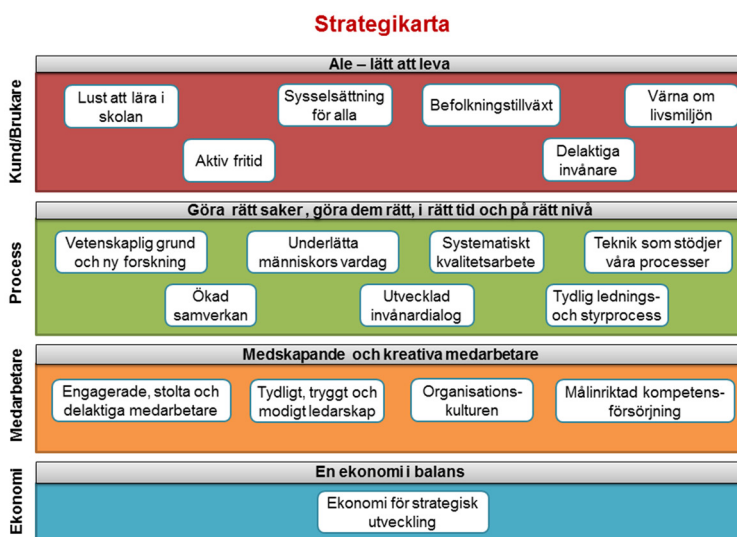
Ledning och styrning

I Ale kommun har vi valt att arbeta med balanserad styrning. En stor fördel med denna modell är att de olika perspektiven (Kund/brukare-Process - Medarbetare – Ekonomi) ges sin betydelse utifrån ett ledningsperspektiv. Den viktigaste målsättningen är de resultat som uppnås i förhållandet kund/brukare. All kommunal verksamhet syftar till, eller borde i varje fall syfta till, att skapa värde för invånare, företagare eller andra intressenter som kommunen verkar för. Detta är inte självklart - genom årens lopp har vi i många sammanhang sett ett större fokus på själva processerna än på vad processerna faktiskt åstadkommer. Det är lätt att mäta hur många besök man haft eller hur många datorer som delats ut, men vilka resultat detta genererat har oftast

inte fått samma betydelse.

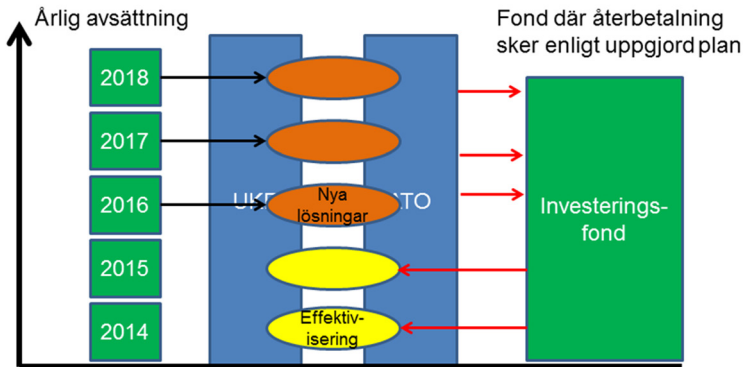
Med utgångspunkt i den politiskt fastställda visionen ”Ale - Lätt att leva” har sex ledande strategiska målsättningar formulerats i Kund/Brukare-perspektivet. Fyra strategiska målsättningar ligger inom den sociala dimensionen, och ska dessutom vara ekologiskt såväl som ekonomiskt hållbara. Som stöd till perspektivet kund/brukare har ytterligare 12 målsättningar i perspektiven processer/medarbetare/ekonomi fastställts. I Figur 1 framgår de olika strategiska målsättningarna.

Syftet med en strategisk målsättning är att gå från det nuläge som identifierats, till det framtida önskvärda läget 2018. Mått och målvärden har formulerats och strategiska aktiviteter identifierats, som ska driva den önskvärda utvecklingen. Sociala investeringar är en sådan strategisk aktivitet inom ramen för målsättningen ”Ekonomi för strategisk



Figur 1. Karta över strategiska målsättningar i Ale kommun.

Dubbelmodellen



Figur 2. Schematisk bild över den ekonomiska modellen för sociala investeringar i Ale kommun.

utveckling”. Vi tror att det är viktigt att tydligt sätta in sociala investeringar i sitt strategiska sammanhang i Ale kommun.

Ekonomisk modell

Sociala investeringar är – enligt vår definition – när tidiga insatser skapar bättre förutsättningar för den enskilde, liksom mindre kostnader för samhället ur ett livscykelperspektiv. Flera olika modeller har prövats. Varje modell har sina förtjänster, men det finns ingen modell som täcker alla behov. Inicialt valde Ale kommun en återbetalningsmodell. Modellen passade mindre bra i relation till de investeringsförslag som arbetades fram. I Ale bereds nu frågan om att ha en dubbelmodell för att kunna nå olika syften. Vi vill dels skapa incitament i den egna organisationen för gränsöverskridande utvecklingsarbete som snabbt skapar framgång för individen, liksom låga kostnader. Dessa vinster skall betalas tillbaka till den sociala investeringsfond som satts upp. Vi vill också skapa förutsättningar för

långsiktigt samarbete, även utanför den egna organisationen. Därför behövs det också resurser som kan erhållas för en begränsad period, men som möjliggör att denna typ av samverkan kan komma igång. Vi tror att en blandning av en fondmodell och en ramanslagsmodell på detta sätt når längre än om man bara arbetar med en form. I Figur 2 beskrivs schematiskt hur modellen fungerar.

Beviljade investeringsaktiviteter

Inriktningen på Ales sociala investeringar är skolresultat och psykisk hälsa. Tre investeringsaktiviteter är beviljade. Två pågår och den tredje är i uppstartsfas.

Pågående - Fotosyntes

Fotosyntes är en förebyggande satsning riktad till barn i mellanstadieåldern. Syftet är att fånga upp barn i åldern 10-12 år som riskerar utanförskap, stärka deras känsla av delaktighet samt vilja och förmåga att påverka

sitt sammanhang, samt höja närvaron och måluppfyllelsen i skolan. Projektet syftar dessutom till att identifiera och utveckla en modell för samordning och samarbete på individnivå mellan familj, skola, socialtjänst och fritid för barn med behov av särskilt stöd i åldern 10-12 år. Investeringen är ett samarbete med Folkhälsokommittén i Västra Götalandsregionen.

FoU i Väst/GR (Forskning och Utveckling i Väst/ Göteborgsregionens kommunalförbund) kommer att följeforska och tillsammans med en nationalekonom från Psynek/SKL få stöd för att investeringen ska kunna effektutvärderas. Vilket i ett kommunal-ekonomiskt perspektiv handlar om att *fånga alla projektkostnader och sätta det i relation till projektets resultat och effekter*, och därmed få kunskap om vilka projekt/metoder som var effektivast.

Pågående – Star for Life

Star for Life Sverige arbetar tillsammans med Skandia/Idéer för livet liksom Partille, Söderköping och Ale kommuner med att ta fram och utveckla en hälsofrämjande modell där elever tillsammans med coacher och lärare arbetar med värderingar, känslor och relationer till andra. Här finns också tanken att eleverna ska få stöd i att utveckla egna idéer. Musik i olika former har en viktig roll genom programmet. Målet är att elevernas skolprestationer, skolmotivation, självkänsla, trygghet och studiero ska förbättras. En förstudiefas har under ett år pågått i ett antal klasser i de tre ovan nämnda kommunerna, där det sydafrikanska original-

materialet har översatts och anpassats till svenska förhållanden. Modellen har också knutits till läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11 kapitel 1 och 2²).

Till hösten startar en pilotstudiefas med två skolor i Ale, en i Söderköping samt en i Partille. Förebilden för Star For Life i Sverige kommer från Sydafrika, där det startade som ett preventivt arbete mot HIV/AIDS. Det utvärderingsarbete som är gjort i Sydafrika visar förutom sjunkande antal smittade, även på tydliga sidoeffekter i form av ökad skolnärvaro, bättre betyg och minskade tonårsgraviditeter.

Uppstartsfas - MiniMili

Ett av huvudsyftena med investeringen i MiniMili är att arbeta preventivt och tidigt i processer med barn och unga som löper risk att hamna i ett varaktigt missbruk av alkohol och/eller droger. Projekt MiniMili inbegriper samverkan och samarbete mellan region och kommun. Mottagningen är samlokaliserad med olika kompetenser från hälsa och sjukvård och kommun. Avgörande för investeringen är att utveckla bärkraftiga forum för samarbete mellan mottagningen och olika aktörer såsom familjecentral, BUP, AME, ungdomsmottagning, socialtjänst, skola och fritid.

Ansökningsprocess för medel

Det är viktigt att ta tillvara de idéer och utvecklingstankar som människorna bär på i våra organisationer, föreningar,

² http://modersmal.skolverket.se/rumanska/images/stories/rumanska/bilder/Lgr11_kap1_21.pdf

vårt näringsliv etc. Idégivare kan vara vem som helst, men för att utreda en idéns bärkraft och möjlighet till framgång behöver tjänstemän i berörda sektorer tillföra kunskap och analyser till beslutsunderlaget. Föreningar och andra utanför kommunal verksamhet måste alltid samverka med kommunen, och ansökningsenheten måste alltid komma från någon sektor i kommunen. En enskild förening, en föräldragrupp eller ett företag kan alltså inte söka direkt från fonden, utan kontaktar den kommunala enhet/ sektor som närmast berörs. Alla projekt måste innebära samverkan mellan minst två kommunala aktörer.

Beredning

En beredningsgrupp går igenom och bereder ansökan för att sedan lämna över den till styrgruppen. Det är också i beredningsgruppens arbete med ansökan som en ungdomspanel har möjlighet att lämna synpunkter på ansökan, metoder och projektets möjliga framgång. Förvaltningsledningsgruppen utgör styrgrupp för kommunens tidiga samordnade insatser. Den granskar ansökan och återremitterar till beredningsgruppen för eventuella kompletteringar. Därefter avgör gruppen om ansökan ska gå till kommunstyrelsen för beslut. Kommunstyrelsen är den instans som slutligen avgör om investeringen i aktivitet skall göras. Beslutet återkopplas sedan genom alla led till idégivaren.

Samarbete med Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen (VGR) har under 2014-2015 avsatt sociala investe-

ringsmedel till förebyggande och tidiga insatser riktade till barn och unga. Målet med att arbeta med sociala investeringar är att Västra Götalandsregionen ska bidra till att hitta former för samverkan mellan flera huvudmän. Dels genom att bygga upp en struktur och kompetens för hantering av sociala investeringar (beredning, beslut, uppföljning, beräkningar osv), dels att skapa en övergripande helhetsbild och systematik över de insatser som redan görs inom området, och hur dessa resultat kan återföras till verksamheten.

Vårdsamverkansorganisationer i regionen

Det finns flera arenor som lyfter och utvecklar samverkansfrågan kring barn och ungas psykiska hälsa i Västra Götalandsregionen. En arena är VGR:s vårdsamverkansorganisationer; Simba, Samverkan i Göteborgsområdet (f.d. LGS), Vårdsamverkan Fyrbodal, Vårdsamverkan Södra Älvsborg samt Vårdsamverkan Skaraborg. Samtliga kommuner, sjukhus och vårdcentraler (både Närhälsan och privata vårdgivare) i Västra Götaland ingår i någon av de fem vårdsamverkansorganisationerna.

Delregionalt samarbete

Ale kommun är knutet till vårdsamverkansorganisationen Simba (Ale, Stenungsund, Kungälv, Tjörn). Med start i augusti 2014 kommer en gemensam behovsanalys att göras för barn och ungas psykiska hälsa i området kring de fyra kommunerna tillsammans med regionen. Behovsanalysen ska utgöra underlag till beslut om vilka åtgärder som ska fattas, för att förbättra insatserna

för barn och ungas psykiska hälsa i området. I analysen ska dels behov hos barn och unga vad gäller psykisk hälsa belysas, men också i vilken grad aktiviteter som redan pågår möter dessa behov. Därefter ska man identifiera gap mellan behov och verksamhet.

Lokal samverkan

Folkhälsoarbete är ett långsiktigt arbete, och kräver samarbete över organisationsgränser. Ett av flera fokusområden för folkhälsokommittén är att verka för trygga och goda uppväxtvillkor, där det praktiska folkhälsoarbetet främst sker i kommuner och stadsdelar i samverkan med Västra Götalandsregionen. Ale kommun och Folkhälsokommittén samverkar kring en av Ales investeringar nämligen ”Fotosyntes” (se ovan), där målet är just att verka för en trygg och god uppväxt.

Nationellt arbete

SKL och regeringen (Socialdepartementet) träffade 2011 en överenskommelse om ett treårigt arbete med syftet att synkronisera samhällets alla insatser för barn och unga som har, eller riskerar att få, psykisk ohälsa. I detta så kallade Psynk-projekt ingår fyra olika teman varav tidiga insatser/sociala investeringar är ett av dem. Temat tidiga insatser/sociala investeringar handlar om att skapa möjligheter för kommuner och landsting att göra insatser för barn så tidigt som möjligt i livet. Fokus ligger dels på att mäta effekterna av dessa investeringar, men också på hur en organisation kan skapas som gynnar kunskapsproduktion. Ale kommun har en temaledare

som är knuten till Psynk-projektet och som dels driver det lokala utvecklingsarbetet i Ale, men som också arbetar med frågorna på ett nationellt plan.

Forskarnätverk

Våren 2013 bildades ett forskarnätverk kring ämnet sociala investeringar. En rad olika forskare och universitet är representerade i nätverket. Aktiviteten på området tidiga insatser och sociala investeringar är större än någonsin, och en rad initiativ pågår för att studera och inte minst stödja utvecklingen. Syftet med forskarnätverket är att möjliggöra diskussioner kring olika projekt och ämnen, samt sprida kunskap. Här samverkar Psynk med Skandia/Idéer för livet.

Pilotutbildning riktad till kommunledning

Ett samarbete mellan Psynk och Skandia/Idéer för livet³ pågår då det gäller att ta fram ett utbildningsprogram riktat till kommunledning. Det finns en stor efterfrågan på verktyg och kunskap kring frågor som: Hur vet vi att det vi gör har effekt? Hur uppnår vi ny kunskap? Hur jämför vi alternativa insatser? Vilken kompetens behövs för att göra goda utvärderingar? Hur utformar vi administrativa system så att uppföljning och utvärdering inte innebär för/onödigt stora merkostnader?

Forskningsstudier

Umeå Universitet

Studien ”Barnavårdskarriärer” bedrivs av Psynk tillsammans med Umeå, Ale och Norrköpings kommun. Studien består av forskare knutna till Umeå

³ www.ideerforlivet.se; <http://utanforskapetspris.se/>

Universitet vid Institutionen för socialt arbete. Den vetenskapliga frågeställningen är att identifiera, beskriva och analysera samhällsinsatser som riktats till personer som under sin uppväxt haft behov av extra stödinsatser. Syftet är att få en bild av vilka insatser som getts, samt omfattningen av dem. Insatsernas omfattning kommer även att kopplas till kostnader, som en analys av vilka resurser som använts i de olika fallen.

Frågeställningarna handlar om hur myndigheterna aktualiserat och åtgärdat barns behov av extra stöd, och hur samordningen fungerat mellan myndigheterna. Dessutom kommer materialet att ligga till grund för socioekonomiska modellberäkningar. Studien pågår under 2014.

Göteborgs universitet

”Tidiga insatser och sociala investeringar - En jämförande studie av hur sociala investeringsmodeller har etablerats och utvecklats i fyra kommuner”: Huvudsyftet med denna studie är att beskriva, analysera och jämföra hur modellen i mer konkreta termer har utvecklats i fyra kommuner: Umeå, Norrköping, Ale och Nynäshamn. Uppgiften är att för var och en av de fyra kommunerna rekonstruera hittillsvarande process, som kan beskrivas i termer av initiativtagande, etablering, konsolidering respektive genomförande (så långt som man hittills har kommit).

Särskilt fokus kommer att riktas mot att identifiera likheter vad gäller framväxt och uppbyggnad, men framför allt sig-

nifikanta skillnader mellan de aktuella kommunerna, och vilka omständigheter som ligger bakom sådana skillnader. Det är viktigt att understryka att projektet är fokuserat på beskrivningar och analyser av processer, snarare än utvärdering av de sociala investeringsfondernas effekter och värden. Studier av konkreta resultat och ekonomiska effekter görs i andra studier, och de effekter som studeras i denna studie är processer och effekter på beslutssystemet.

Sammanfattning av en spännande utvecklingsprocess

Aktiviteten på området tidiga insatser och sociala investeringar är större än någonsin, och en rad initiativ pågår för att studera och inte minst stödja utvecklingen. Ale ser fram emot att få vara en del i den utvecklingen som pågår både nationellt och internationellt. Att arbeta med sociala investeringar ställer stora krav på helhetssyn och långsiktighet. En viktig framgångsfaktor är samverkan och samarbeten mellan kommuner och landsting, samt mellan olika nämnder inom kommunerna. En annan viktig pusselbit är hur vi utformar våra administrativa system så att uppföljning och utvärdering inte innebär för/onödigt stora merkostnader. Det handlar om att genom gemensamma funktioner modernisera och anpassa system i takt med att den tid som vi lever i förändras och förnyas.

Referenser

Boston Consulting Group (2013). *Nationell strategi för Sverige: från tillväxt till välbästand*. Stockholm: The Boston Consulting Group.

Brookings Institution Metropolitan Policy Program (2005). *Mind the gap: Reducing Disparities to Improve Regional Competitiveness in the Twin Cities*. Brookings Institution Metropolitan Policy Program. <http://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/report-sohmer-et-al.pdf>

World Health Organization Commission on Social Determinants of Health (2008). *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health: final report of the Commission on Social Determinants of Health*. Geneva: World Health Organization.

Wilkinson, R.G. & Pickett, K. (2010). *Jämlikhetsanden: därför är mer jämlika samhällen nästan alltid bättre samhällen*. Stockholm: Karneval.

Marmot översatt till Svenska

Mycket av inspirationen till arbete med sociala investeringar vi f.n. ser i Sverige är sprunget ur Malmökommissionens arbete.

Slutrapporten finns att hämta på nätet : <http://www.malmo.se/kommission>

Det finns en rad underlagsrapporter se <http://www.hallbarstad.se/blogs/posts/130-kommission-for-ett-socialt-hallbart-malmo-underlagsrapporter-for-malmokommissionen>

Och även en populärversion: <http://www.malmo.se/download/18.29aeafd91411614c896307/1383647131836/Popversion2.pdf>

smt återkommer med ett temanummer om Malmökommissionens arbete