



Handläggare: Håkan Serdén
Telefon: 08-508 01 114

Till
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Inrättande av en social investeringsfond i Stockholms stad

Remiss från kommunstyrelsen av motion 2012:47 av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP)

Förslag till beslut

1. Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen
2. Omedelbar justering

Olle Johnselius
stadsdelsdirektör

Sammanfattning

I motion 2012:47 föreslås att Stockholms stad inrättar en social investeringsfond. Grundtanken med sociala investeringar är att, genom resurssatsningar på förebyggande arbete bland identifierade målgrupper, på sikt göra mänskliga vinster och undvika kostnader för mer omfattande insatser. De sociala investeringarna ses också som ett sätt att stimulera till att tänka annorlunda, att arbeta mer gränsöverskridande samt att utveckla nya arbetssätt och metoder. Förvaltningen bedömer att det inom Rinkeby-Kista finns målgrupper där ökade eller förändrade satsningar på förebyggande arbete skulle minska de framtida kostnaderna för insatser och att det finns eller bör kunna utvecklas tillfredställande metoder för att kunna identifiera och rikta insatserna till rätt individer eller målgrupper. Förvaltningen anser att sociala investeringsfonder kan ge incitament till metodutveckling, långsiktighet och tidiga insatser inom bland annat förskola och socialtjänst inom Rinkeby-Kista.

Bilaga: Motion 2012:47 ”Inrättandet av en social investeringsfond i Stockholms stad”



Remissen

Kommunstyrelsen har för yttrande senast den 23 november 2012 remitterat motion 2012:47 av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) ”Inrättandet av en social investeringsfond i Stockholms stad” till socialnämnden, stadsdelsnämnderna i Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta, Skarpnäck och Södermalm samt till stadsledningskontoret, Vision och SSR. Motion 2010:18 bifogas i sin helhet(*bilaga*).

Motionen

Motionärerna föreslår att staden inrättar en social investeringsfond. Avsikten med fonden är att binda upp resurser till tidiga och förebyggande insatser så att dessa inte, som idag, enligt motionärerna, får stå tillbaka för akuta och lagbundna insatser. Enligt motionärerna ”är det sällan som tillräckliga insatser sätts in förrän det gått väldigt långt utför och då blir kostnaderna mångfalt större”. Förslagsställarna stödjer sig bland annat på socioekonomiska studier som gjorts av etablerade forskare. En investeringsfond skulle enligt motionärerna göra det lättare att satsa långsiktigt. Den skulle kunna hjälpa skolledare och annan skolpersonal samt socialsekreterare, vilka saknar det ekonomiska utrymme för att leda sina idéer i bevis, om att de ofta vet vad som skulle behöva göras för att vända en negativ utveckling. Motionärerna föreslår mot denna bakgrund samt överväganden om sociala investeringsfonder inom organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt erfarenheter av verksamhet med sådana fonder inom ett antal andra kommuner att kommunfullmäktige beslutar följande:

1. att staden avsätter 200 miljoner kronor till en social investeringsfond
2. att stadsledningskontoret får i uppdrag att utforma investeringsfonden som en cirkulerande fond med återbetalningskrav.

Sociala investeringsfonder

Forskarna – Prislappar på utanförskap

För ett trettiotal år sedan beräknade två nationalekonomer vad en persons missbruk kostar samhället i en mängd avseenden (produktionsbortfall, direkta kostnader för ekonomiskt stöd i olika former, sjukvård och rehabilitering samt eventuella rättsvårdande insatser). Härigenom kunde forskare på ett trovärdigt sätt också peka på vilka kostnader för samhället som kan undvikas om en persons missbruk/utslagning kan förhindras på ett tidigt stadium. Att det är mycket stora samlade belopp det handlar om för varje individ stod tidigt klart. Med bland annat stöd av försäkringsbolaget Skandias stiftelse Idéer för livet har nämnda ekonomer under senare år utvecklat metoderna för beräkningar av de samhällsekonomiska kostnaderna för utanförskap av olika slag. Med hjälp av en kalkylmodell som innehåller ett par hundra variabler har forskarna satt prislappar på både enskilda händelser och längre förlopp av utanförskap. Att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för arbetslöshet och sjukdomsperioder är och har varit relativt enkelt. Svårare har varit att beräkna dessa kostnader för längre perioder av kriminalitet.

Genom att på detta sätt sätta prislappar på olika former av utanförskap kan såväl forskare som socialtjänstemän utöver gängse humanistiska argument för preventiva åtgärder nu även använda ekonomiskt rationella argument. Bland annat har forskare på ett antal kommuners uppdrag räknat ut de samhällsekonomiska kostnaderna kommunvis för barn som hamnar i ett livslångt utanförskap.

Tjänstemän/politiker – Stärka de förebyggande insatserna

Forskarna i utanförskapsekonomi har visat att i genomsnitt lever knappt 13 procent av barnen i en årskull i Sverige när de blir äldre ett marginaliserat liv i form av missbruk, arbetslöshet och långtidssjukskrivning. Om inget görs på ett tidigt stadium för att bryta dessa personers utanförskap uppgår samhällets samlade kostnader per person till dess de fyller 65 år till i genomsnitt i storleksordningen 13 mnkr. Tjänstemän och politiker i ett 40-tal kommuner har utbildats i utanförskapsekonomi. De har därmed kunnat beräkna följderna för den egna kommunen om 13 procent av varje årskull barn/ungdomar hamnar i permanent utanförskap. Resultatet blir till exempel följande: Trelleborg 1 miljard kronor, Norrköping nära 3 miljarder kronor, Nykvarn 0,3 miljarder kronor. Summorna utgör de totala samhällsekonomiska kostnaderna, men en stor del kommer att belasta kommunernas budgetar.

I syfte att begränsa nämnda typ av kostnader genom att stärka tidiga förebyggande insatser har ett dussintal kommuner av skiftande storlek/karaktär, från Trelleborg och Region Skåne i söder till Umeå i norr och med olika majoritetsförhållanden, beslutat införa system med sociala investeringsfonder. Likaså deltar landstingen i Östergötland och Dalarna i ett projekt Tidiga insatser/sociala investeringar, som SKL driver. Ytterligare ett halvt dussin kommuner och ett landsting har tagit de första besluten på vägen mot sociala investeringsfonder. Diskussioner och överväganden härom pågår i lika många kommuner. SKL stöder denna process bland annat genom att utarbeta en handledning som visar hur kommunerna tekniskt kan gå till väga.

Formella förutsättningar för att inrätta sociala investeringsfonder

Det som tekniskt kännetecknar sociala investeringar är den tydliga förväntade kopplingen mellan insats och minskade framtida kommunala kostnader. Uttrycken ”social investeringsfond” och ”sociala investeringar” används som namn på de beskrivna företeelserna och får inte sammanblandas med de ekonomiska termerna fond respektive investering. Begreppet fond finns inte i den kommunala redovisningslagen. Begreppet investeringar används för anskaffning av anläggningstillgångar, avsedda för stadigvarande bruk eller innehav och över vilka man har kontroll.

Sociala investeringar med initiala kostnader och minskade framtida kostnader måste hanteras inom ramen för det så kallade balanskravet i kommunallagen. En-



ligt förarbetena till lagstiftningen om balanskravet finns exempel på vad som kan betraktas som synnerliga skäl för undantag från detta krav. Ett av dessa exempel är om en kommun över en period byggt upp ett avsevärt eget kapital med avsikt att möta framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar, så kallad ”öronmärkning” av eget kapital. Då kommunfullmäktige fastställer årsbokslutet kan fullmäktige besluta om ”öronmärkning” av viss del av ett positivt resultat att användas för en social investeringsfond. När beslut sedan fattas om insatser kan de kostnader detta medför, med hänvisning till ”öronmärkningen”, undantas i den balanskravsutredning som görs för varje räkenskapsår. Genom återbetalning motsvarande minskade framtida kostnader som genomförda insatser medför kan det ”öronmärkta” egna kapitalet fyllas på och användas för nya insatser.

Förvaltningens synpunkter

I den remitterade motionen (2012:47) föreslås att Stockholms stad inrättar en social investeringsfond. Ett antal kommuner och landsting/regioner med skiftande majoritetsförhållanden har infört eller kommer att införa sociala investeringsfonder. Under senare tid har i den allmänna debatten idén med sociala investeringsfonder diskuterats, bland annat i SKL:s tidning Dagens Samhälle (nr 27/2012).

Grundtanken med sociala investeringar är att genom resurssatsningar på förebyggande arbete bland identifierade målgrupper på sikt göra mänskliga vinster och undvika kostnader för mer omfattande insatser. Det ses också som ett sätt att stimulera till att tänka annorlunda, att arbeta mer gränsöverskridande samt att utveckla nya arbetssätt och metoder. Dilemmat är att kortsiktiga säkra kostnader ställs mot långsiktiga, stora och osäkra vinster till följd av förebyggande insatser. Dessutom kan många gånger en stor del av eller den huvudsakliga ekonomiska vinsten tillfalla andra samhällsparter. Det är dock samtidigt så att ju fler samhällsparter eller samverkanspartners som satsar på ett förebyggande arbete bland de identifierade målgrupperna desto större och säkrare blir vinsterna för samtliga inblandade – inte minst för individerna i berörd målgrupp.

Förvaltningen kan konstatera att i Rinkeby-Kista finns grupper som av olika skäl hamnar i eller riskerar att hamna i utanförskap och där en ökning av de tidiga förebyggande insatserna på sikt, enligt forskare, skulle kunna leda till minskade samhällsekonomiska kostnader. I dessa grupper finns också många som på grund av brist på annan stimulans lockas av en kriminell livsstil. Många vuxna i området har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden med långtidsarbetslöshet och permanent utanförskap som följd. När nämnda svårigheter kombineras med någon form av psykiatrisk eller socialpsykiatrisk diagnos ökas riskerna för utanförskap på ett drastiskt sätt.

Den sociala vårdtyngden i Rinkeby-Kista-området är stor och i storleksordningen den dubbla mot stadens genomsnitt. Det avspeglar sig bland annat i den andel barn

och ungdomar (0-19 år) i stadsdelsnämndsområdet som har haft insatser inom Individ och Familjeomsorgen under en tolv-månadersperiod. Inom Rinkeby-Kista uppgår denna andel till 3 procent – i särklass högst i staden – medan den för staden i genomsnitt uppgår till 1,5 procent.

Om de riksgenomsnittliga värden, som forskare tagit fram, för risken att permanent som vuxen hamna i utanförskap tillämpas på en årskull barn/ungdomar i Rinkeby-Kista blir resultatet cirka 90 individer som ger upphov till en samlad samhällsekonomisk kostnad om närmare 1,2 miljarder kronor fram till dess att de fyller 65 år. Om man med hänsyn till den ”sociala vårdtyngden” i Rinkeby-Kista antar att andelen här kan vara den dubbla mot riksgenomsnittet kan också den redovisade samlade samhällsekonomiska kostnaden fördubblas.

Förvaltningen anser att det finns tillförlitliga metoder för att kunna identifiera och rikta de förebyggande insatserna till rätt individer eller målgrupper. Bland annat föräldrastödsgrupper har visat sig vara oomtvistat verkningsfulla. Överlag är insatser för att få personer som står utanför arbetsmarknaden i reguljärt arbete en av de mest effektiva metoderna för att förhindra utanförskap. Samtidigt anser förvaltningen att det föreligger ett behov av att tillsammans med forskare i socialt arbete samt eventuella övriga samverkanspartners utveckla fler sådana evidensbaserade metoder. Inom Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning finns ett stort antal handläggare och chefer som önskar arbeta mer med förebyggande socialt arbete och också har idéer om hur sådant kan utvecklas. De potentiella vinsterna av ett sådant samarbete torde vara omfattande.

Ett alternativ till sociala investeringsfonder skulle kunna vara att staden i sitt arbete med individer utgår från befintliga resurser och genom en ännu mer kunskapsbaserad socialtjänst förbättrar beslutsunderlaget, så att fördelningen av resurser med rätt insats till rätt person ökar betydligt. Härigenom skulle kostnadseffektiviteten öka och relationen mellan förebyggande insatser och övriga insatser kunna förändras inom befintliga ekonomiska ramar. Förvaltningen bedömer att en viss sådan potential inom Rinkeby-Kista visserligen föreligger. Härutöver finns vissa möjligheter att söka projektmedel för att utveckla och följa upp det förebyggande arbetet bland till exempel barn och ungdom hos länsstyrelsen och socialstyrelsen. Men de resurser som står till förfogande är begränsade och erbjuder inte, enligt förvaltningens uppfattning, tillräckligt långsiktiga och uthålliga satsningar.

Förvaltningen anser att en kommuncentralt hanterad social investeringsfond där nämnderna får söka medel medger möjligheter till en effektiv resursfördelning till de mest angelägna projekten inom staden. Tydliga krav på uppföljning och utvärdering bör ställas på projekten. Ett investeringstänkande i ekonomiska termer hos berörda verksamheter bör ge incitament till långsiktighet och tidiga insatser. Det bör också kunna stimulera inte bara till god utvärdering av arbetsmetoderna utan



också till en mer aktiv styrning och ledning. Förvaltningen kan konstatera att motionens förslag om sociala investeringsfonder skulle kunna medföra flera fördelar för den pedagogiska verksamhet och socialtjänst som bedrivs inom Rinkeby-Kista; a) Möjlighet till resurstillskott som ger förstärkt fokus på förebyggande insatser med långsiktigt positiva effekter, b) Utveckling av metoder för uppföljning och utvärdering av det förebyggande arbetet, c) Stimulerande utvecklingsarbete som tillvaratar medarbetarnas engagemang och kreativitet, d) Ökat samarbete med andra aktörer vilket medför ökat fokus på målgrupperna och mindre av ”stuprörstänkande” myndigheter emellan.
