

Utvärdering sociala investeringsfonden

Piteå kommun

OSKAR NORDMARK
910504-2056

Innehåll

Bakgrund.....	1
Syfte	3
Värderingsobjekt.....	3
Kärnfrågor.....	3
Värderingskriterier	3
Etiska riktlinjer.....	3
Utvärderingsfrågor	4
Metod	5
Empiri	6
Ekonomiska utgångspunkter	7
Återföringsmodellen	8
Budgetmodellen	8
Riskspridning	9
Det kommunala ägarskapet.....	11
Ledningsgruppens sammansättning	11
Resultat	14
Riktlinjer och anvisningar	14
Fördelning och återbetalning	16
Diskussion.....	21
Källförteckning	24

Bakgrund

Den 28 januari 2013 beslutar Kommunstyrelsen att inrätta en social investeringsfond.

Den sociala investeringsfonden används av flera kommuner för att öka långsiktigheten och helhetssynen. Den sociala investeringsfonden handlar om att tydligt avsätta finansiella resurser till förebyggande insatser, insatserna är främst riktade mot barn och ungdomar men även för att kunna möjliggöra samverkan mellan verksamheter och aktörer som rör denna grupp. Detta för att frågor inte ska ”hamna mellan stolarna” när det kommer till dessa grupper.

Det huvudsakliga syftet är att minska risken för utanförskap, barn och unga ska vara en naturlig del i samhällsgemenskapen. De tänkta medlen i investeringsfonden kan användas i syfte att förstärka en redan pågående verksamhet men också för att ta fram nya arbetsmetoder.

- Kommunstyrelsen tillskjuter 3 miljoner kronor till fonden, vilket finansieras i 2012 års bokslut.
- Ansökningsförfarande skall vara i enlighet med kommunstyrelsens beslut om verksamhetsutvecklingspott som togs den 29 oktober 2012, § 200.

Beslutet innebär att kommunchefen får i uppdrag att bygga upp en social investeringsfond i enlighet med nedanstående:

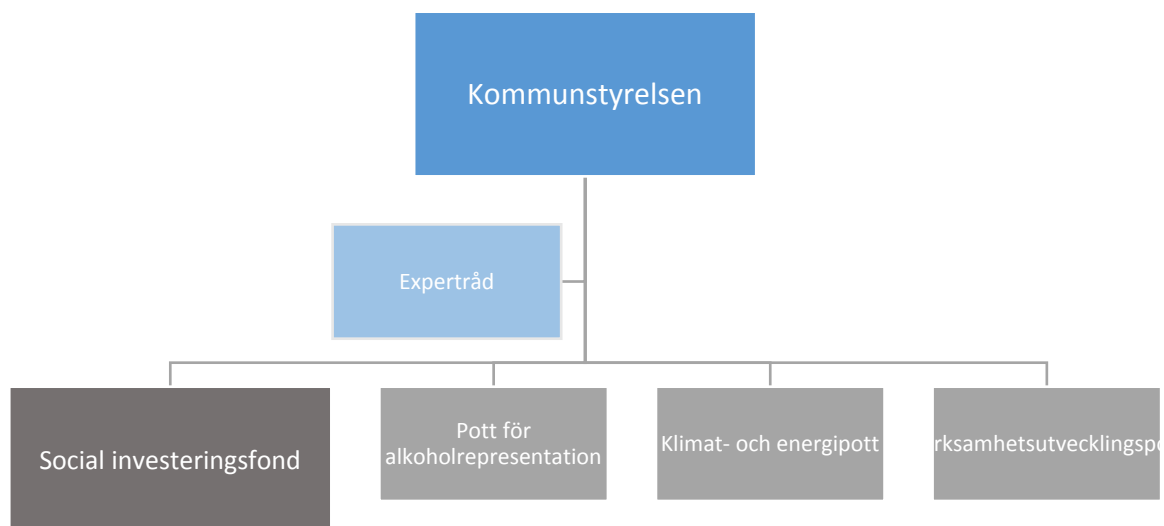
- Samhällets insatser för barn och unga bör ses som en investering och inte bara betraktas som en kostnad och en utgiftspost.
 - Samhällets insatser för barn och unga är investeringar med långsiktiga effekter för både individ och samhälle.
 - En god investering innebär rätt insats på rätt nivå med rätt tidpunkt.
 - Ett investeringstänkande i ekonomiska termer hos berörda verksamheter inom kommuner, landsting och stat ger incitament till långsiktighet och tidiga insatser
 - Ett investeringstänkande kräver och stimulerar god utvärdering av metoder och en aktiv styrning och ledning
 - Ett investeringstänkande tydliggör behovet av synkronisering mellan aktörer då kostnader och vinster fördelas olika mellan och inom dessa aktörer
- Kommunstyrelsen är beslutande organ avseende beviljande av ansökningar om medel ur den sociala investeringsfonden.

- Fonden ska hanteras inom ramen för kommunens utvecklingsarbete och övriga pottar som finns.

Kommunchefen har den 29 oktober 2012 § 200, fått i uppdrag av kommunstyrelsen att bygga upp en systematik och processbeskrivning inom detta område och den sociala investeringsfonden ska finnas som en del av dessa processer. I enlighet med detta bör även kommunchefen få i uppdrag att bygga upp en social investeringsfond. Den bör således innehålla följande grunder:

- Ansökan 2 gånger per år
- Minst 2 förvaltningar ska samverka
- Projektplan ska finnas innehållande
 - Syfte, mål och effekter som ska uppnås
 - Aktörer
 - Metodik
 - Fördelning av de ekonomiska vinsterna
 - Uppföljning och rapportering

Kommunledningskontoret anser att den aktuella strukturen skulle kunna se ut enligt följande:



Syfte

Piteå kommun har som avsikt att göra en utvärdering om den sociala investeringsfonden. Utvärderingen kommer att genomföras i ett kontrollerande samt främjande syfte med avsikt att titta på hur processen ser ut.

Resultatet från utvärderingen är tänkt att påvisa hur detta ser ut samt om det går att utröna eventuella förbättringar om vad som måste göras. Syftet med utvärderingen blir således att dels se hur processen för den sociala investeringsfonden ser ut och eventuella utvecklingsfaktorer.

Värderingsobjekt

Utvärderingen kommer att behandla hur processen för den sociala investeringsfonden ser ut utvärderingsobjektet i detta fall blir således processen i sig.

Kärnfrågor

- Hur ser riktlinjer och anvisningar ut för fonden?
- Fördelning av fonden samt återbetalning

Värderingskriterier

Datamaterialet kommer att sammanställas och vägas mot en rapport från Sveriges kommuner och landsting. Rapporten behandlar hur en social investering bör byggas upp och vad kommunen bör ha för roll i den. Rapporten utgör alltså värderingskriteriet i detta fall

Etiska riktlinjer

Initiativtagaren till utvärderingen är öppen med vilka problem som finns inom organisationen och även intresserad av att få en objektiv analys av den sociala investeringsfonden. Eftersom att samtliga intervjupersoner har en del i det som ska utvärderas kan det finnas en risk i att de vill styra utfallet. Detta är dock ingenting som utvärderaren har någon större insikt i, därför är det även viktigt att poängtera att intervjufrågorna har valts ut noggrant för att inte på något sätt ställa individerna till svars för någonting. Därför har även intervjufrågorna utformats för att ge en så rättvis bild av åsikterna hos varje individ.

Vid intervjutillfällena har deltagarna informerats om vad utvärderingen har för syfte och vad de kan bidra med. Vid varje intervjutillfälle har individerna informerats om att intervjun är frivillig samt att de har rätt att vara anonyma.

Utvärderingsfrågor

För att kunna svara på kärnfrågorna och ge en djupare insikt i processen av den sociala investeringsfonden är utvärderingsfrågorna följande:

- Vad finns det för riktlinjer för fonden i dagsläget och kan de se ut på något annat sätt?
- Hur ser anvisningarna ut för fonden och kan de utvecklas?
- Hur fördelas fonden i dagsläget, finns det utvecklingsmöjligheter?
- Hur ser återbetalningen ut och går det att göra på andra sätt än det som är i dagsläget?

Metod

Datansamlingen kommer främst att ske i form av intervjuer. Intervjupersonerna är utvalda för att ge ett så brett perspektiv som möjligt gällande den sociala investeringsfonden. De fyra intervjupersonerna som är utvalda är interna och jobbar således på Piteå kommun i olika befattningar. Samtliga intervjupersoner har varit en del i processen när den sociala investeringsfonden har tagits fram. Valet av intervjuer och således också en kvalitativ analys är något tidskrävande men samtidigt ett nödvändigt val för att kunna leva upp till syftet med utvärderingen.

I och med att intervjupersonerna är interna kan det antas få en viss subjektivitet, vilket också är tanken. Tanken är att kontrollera hur processen har sett ut och kan utvecklas och därav är även subjektiviteten avgörande. Utvärderaren är praktikant på kommunledningskontoret och således också intern. Utvärderaren i detta fall har inte tidigare arbetat med den sociala investeringsfonden vilket innebär att utvärderaren kan antas ha ett objektivt synsätt.

Datamaterialet kommer att sammanställas och även vägas mot värderingskriteriet som utgörs av en rapport som är sammanställd av Sveriges kommuner och Landsting. Rapporten beskriver hur organisering och styrning bör se ut för sociala investeringar.

Empiri

Sveriges kommuner och landsting har sammanställt en rapport gällande hur sociala investeringar bör styras och organiseras.

Under de senaste åren har allt fler kommuner börjat arbeta med sociala investeringar samt avsätta resurser för detta. Många kommuner väljer att kalla den här typen av samlade resurser för sociala investeringsfonder. En social investeringsfond används för att kunna hitta effektiva lösningar som kan förebygga lösningar på befintliga sociala problem.

För medborgare, kommuner och samhället i stort är det viktigt att styrning och organisering av sociala investeringar sker effektivt. För en kommun kan de ekonomiska besparingarna vara uttryckta i minskat antal placeringar av barn och ungdomar, färre skolpsykologsutredningar etc. (Jannesson 2015, s.4).

När man pratar om sociala investeringar kan man säga att det handlar om en form av resursfördelning. Speciellt för kommuner har det ofta visat sig vara svårt att uppnå en effektiv styrning av välfärdsresurser. Sociala investeringar kan betraktas som ett komplement, ett nytt resursfördelningssystem, till det traditionella budgetarbetet inom välfärdsområdet.

Genom att avsätta ytterligare resurser för metodprövning, metodutveckling och/eller social innovation, utöver den ordinarie driftsbudgeten, kan verksamheterna utvecklas på ett gynnsamt sätt vad gäller kunskaps- och verksamhetsutveckling. Det gäller att skapa ett mer effektivt resursutnyttjande inom och mellan tidsperioder, att skapa så kallade multiplikatoreffekter. Med detta menas att enskilda sociala investeringsprojekt leder till effekter och lärande som sedan ökar, förstoras och förädlas i den ordinarie verksamheten.

Effekter som ökar, förstoras och förädlas handlar exempelvis om att många fler upplever effekter och förhoppningsvis i ökad utsträckning. Lärandet handlar istället om att skapa nya eller förändrade rutiner och processer i organisationen (Jannesson 2015, s.5).

Sociala investeringar kan som tidigare nämnt betraktas som ett nytt resursfördelningssystem. Detta resursfördelningssystem har ett ökat fokus på systematisk behovsanalys och för ett konsekvensresonemang i termer av multiplikatoreffekter och värdeskapande, men även ett aktivt arbete med att testa, revidera de befintliga eller helt enkelt göra nya metoder. Genom detta kan man säga att resursfördelningssystemet kan ses som en social innovation.

Joseph Schumpeters tidigare forskning lade grunden till det som vi idag benämner social innovation. Schumpeter breddade begreppet innovationer från det som tidigare endast handlade om teknologisk utveckling till ett mer allmängiltigt begrepp.

Idag är en innovation:

1. Det skapas något nytt
2. Det som skapas är bra för samhället
3. Det som skapas är också bättre än tidigare kända lösningar.

Genom detta blir relationen till sociala innovationer att det både är produkter och processer som kan utgöra en social innovation.

Utifrån dessa kriterier kan sociala investeringar betraktas som en social innovation (Jannesson 2015, s.15).

Ekonomiska utgångspunkter

Med det nya resursfördelningssystemet så kombineras det traditionella budgetarbetet med ett påtagligt investeringsperspektiv, detta gör således att diskussionen kring kommunens ekonomi vidgas. Den nya diskussionen infattar även ett konsekvensresonemang, till skillnad från den tidigare som endast handlade om kostnaden att driva en verksamhet under en viss period (Jannesson 2015, s.16).

I många fall används ofta en kommunalekonomisk kalkyl för att beräkna drifts- och investeringsbudgetar. Detta är givetvis rimligt om kommunen endast ses som en organisation med fokus på resultat och balansräkning. Om kommunen istället ses som en samhällsaktör inom ett specifikt geografiskt område kan det vara läge att använda kalkyler som har en samhällsekonomisk utgångspunkt. En sådan kalkyl betraktar de ekonomiska konsekvenserna för samtliga intressenterna oavsett karaktär (Jannesson 2015, s.16).

Vid en social investering är det därför lämpligt att använda både kommunal- och samhällsekonomiska kalkyler. Ett positivt utfall av båda kalkylerna blir ett argument för att investeringen bör genomföras då nyttan av investeringen överstiger kostnaden. Den bakomliggande argumentationen skulle däremot skilja sig mellan dessa två, antingen står kommunen eller samhället i stort i fokus.

Det kan komma sig att kalkylerna för ett och samma sociala investeringsprojekt kan kalkylerna motsätta sig. Genom detta är det viktigt att använda båda kalkylerna för att beslutsunderlaget inte ska bli för tunt (Jannesson 2015, s.16).

Återföringsmodellen

Den så kallade återföringsmodellen har utvecklats av Norrköpings kommun.

Återföringsmodellen har en kommunalekonomisk utgångspunkt där ambitionen är att varje investering ska skapa multiplikatoreffekter. Denna modell bygger även på tanken att ekonomiska resurser ska användas för att genomföra sociala investeringsprojekt som en eller flera nämnder ansvarar för. Ett enskilt projekt som misslyckas med att skapa minskade kostnader får investeringen nedskrivet. Innebörden blir inte att varje nämnd står för den ekonomiska risken utan den ligger hos den högsta kommunala nivån. I vissa kommuner som har tillämpat en återföringsmodell har satt ansvarig nämnd som återföringsskyldiga oavsett utfallet av projektet. I denna typ av återföringsmodellen innebär det alltså att de nämnder som är ansvariga också är risktagare medan det i andra fall är kommunen som helhet. Det är oavsett valet av modell viktigt att ha en genomtänkt anledning till varför det ena alternativet väljs framför de andra (Jannesson 2015, s.17).

Ett rimligt antagande är att incitamenten ökar för en nämnd givet att de själva inte bär den ekonomiska risken. Samtidigt kan det tänkas att genom ett risktagande hos nämnden kan öka ansträngningarna att lyckas, även i de fall då de inte lyckas återföra resurser från deras egen budget.

Ett potentiellt problem när den ekonomiska risken ligger hos nämnden kan vara att allt färre nämnder vågar genomföra sociala investeringsprojekt. När väl nämnderna vågar genomföra sociala investeringsprojekt kommer förmodligen relativt säkra investeringar att premieras för att minska den egna risken. Problemet här blir då att det kanske rentav nödvändiga risktagandet uteblir. Kommunen behöver således väga både för- och nackdelar beroende på vad som är mest angeläget, är kommunen ute efter säkra investeringar eller nya sociala innovationer? (Jannesson 2015, s.18).

Budgetmodellen

Budgetmodellen skiljer sig från en återföringsmodell i det avseendet att det inte sker en återföring/återbetalning på samma sätt som i återföringsmodellen. I budgetmodellen används istället ett engångsbelopp som fördelas på förhand till en rad olika projekt under en viss tidsperiod. När alla resurser är fördelade kan antingen nya medel skjutas till eller så avvecklas arbetet med sociala investeringar. I och med detta får inte den ekonomiska kalkylen för

framtida kostnadsminskningar en lika framträdande roll. En övergripande uppskattning om framtida kostnadsökningar brukar däremot tas i beaktande, tillsammans med den nytta det kan tänkas ge medborgare och samhället i stort (Jannesson 2015, s.18).

När det kommer till valet av ekonomisk modell handlar det snarare om med vilken kontinuitet arbetet med sociala investeringar ska ske. Återföringsmodellen ger intrycket av en ambition om en långsiktighet i arbetet med sociala investeringar, medan en budgetmodell lämnar en hel del frågetecken. Främst i form av en rådande osäkerhet om huruvida nya medel kan sättas in när de inestående resurserna är förbrukade. När det kommer till de övriga delarna såsom organisering och styrning av sociala investeringar så behöver det inte finnas någon skillnad modellerna emellan (Jannesson 2015, s.19).

Riskspridning

Kommuner som arbetar med sociala investeringar kommer att ha ett antal projekt som löper parallellt, en så kallad portfölj av sociala investeringsprojekt. När man talar om en sådan portfölj blir det följaktligen aktuellt att prata om riktlinjer och vilken riskspridning portföljen bör ha.

Ett projekt med låg risk kan betraktas som ett relativt säkert projekt, medan ett projekt med hög risk kan betraktas som ett osäkert projekt (Jannesson 2015, s.19).

När det kommer till hur tilldelningen av resurser ska se ut för ett socialt investeringsprojekt bör det ha föregåtts av någon form av riskbedömning. En riskbedömning bör utgöra en naturlig grund för en kommun när det kommer till sociala investeringsprojekt eftersom att användningen av samhällsresurserna bör ske på ett eftertänksamt sätt. Risknivån är även viktig att känna till för att bedöma hur riskerna kan motverkas, alternativt hanteras om det blir verklighet, samt vilka resurser som krävs för det. En riskbedömning ger också möjlighet till medvetna ställningstaganden om riskspridningen i den totala investeringsportföljen (Jannesson 2015, s.19).

Exempel på utgångspunkter på sådana ställningstaganden enligt Erik Jannesson och Robert Jonsson (2014):

- Den totala riskspridningen uppmärksammas kontinuerlig av kommunen men är inte föremål för konkret styrning, det vill säga det finns inte en uttryckligt önskvärd

inriktning. Istället fattas varje enskilt investeringsbeslut utifrån det enskilda projektet i sig. Det kan exempelvis leda till en hög eller låg sammantagen risk i investeringsportföljen som helhet.

- Det finns en ambition hos kommunen att 50–70 procent av de ekonomiska resurserna har investerats i projekt med relativt hög risk. Det kan exempelvis handla om ett fokus på social innovation, då kommunen är av uppfattningen att de behöver hitta radikalt annorlunda arbetssätt.
- Kommunen är överlag inte särskilt riskbenägen och är därför återhållsam när det gäller sociala investeringar. Av den anledningen prioriteras investeringar med låg risk, vilket tar sig uttryck i en riktlinje om att 90–100 procent av de ekonomiska resurserna ska vara aktiva i just lågriskprojekt.

Sociala investeringar är inte att förknippas med strikta finansiella investeringar där risknivån är förknippad med avkastning. Risken i sociala investeringsprojekt handlar istället om sannolikheten till målpuppfyllelse (Jannesson 2015, s.20).

Ett lågriskprojekt kan exempelvis handla om metodprövning där en enskild förvaltning vill pröva en väldokumenterad metod som varit framgångsrik på flera olika håll i landet. Mycket talar även för att denna metod även kommer fungera väl i den aktuella kommunen. I detta fall handlar projekt om att pröva något som redan har beprövats, detta har i sin tur en omfattande dokumentation att stödja sig mot när arbetet planeras och genomförs (Jannesson 2015, s.20).

Ett högriskprojekt kan istället handla om ett projekt med målsättningen att utveckla en helt ny metod, till exempel en social innovation, där både olika förvaltningar men även externa aktörer är involverade. När det kommer till sådana projekt är det ofta svårt att utröna om det verkligen går att nå de utfall som eftersträvas och hur arbetet ska genomföras (Jannesson 2015, s.20).

Hur riskspridningen ska se ut i portföljerna är upp till varje kommun att besluta.

Kommunernas förutsättningar och preferenser är avgörande, samtidigt bör även kommunens finansiella ställning tas i beaktande. För kommuner som befinner sig i en svårare ekonomisk situation, men som ändå lyckats avsätta medel för sociala investeringar, kan det tänkas att ett lågriskprojekt är mer önskvärt än ett högriskprojekt. Säkrare investeringar kommer förmodligen att prioriteras för att resurserna faktiskt bidrar till ett utfall som är positivt, såväl socialt som kommunalekonomiskt (Jannesson 2015, s.20-21).

Det kommunala ägarskapet

Kommuners ledningssystem kan ses som dubbelt, dels genom den politiska men även genom den administrativa ledningen. Båda dessa utgör stommen i styrningen av en kommun men samtidigt kan de betraktas som helt olika företeelser. Framförallt handlar det om att de båda har helt skilda utgångspunkter (Jannesson 2015, s.26).

Vad som ska göras kommer från den politiska ledningen, medan hur det ska genomföras kommer från den administrativa ledningen. Genom denna uppdelning (vad, hur) kan det teoretiskt sett låta enkelt men i den kommunala verkligheten är det mer komplext och inte lika självklart (Jannesson 2015, s.27).

”Vad som är en vad-fråga, vad som är en hur-fråga och var gränsen dem emellan går är en tolkningsfråga”

Enligt Jannesson och Jonsson har studier visat att politiker har en benägenhet att ”lägga sig i beslut” på verksamhetsnivå, resultatet blir att de alltså påverkar hur frågan. Det är därför det heller inte är särskilt häpnadsväckande att svenska kommuner många gånger anses ha otydliga ledningsstrukturer jämfört med andra kommunala organisationer runt om i Europa. Genom detta uppstår det även en förståelse av situationen och utmaningarna i det andra ledningssystemet, vilket i sin tur kan antas som en bidragande faktor till en framgångsrik organisering och styrning av en kommun. När det kommer till sociala investeringar gäller inga undantag, här bör både den politiska och administrativa ledningen utgöra aktiva ägare (Jannesson 2015, s.27).

Ledningsgruppens sammansättning

I Norrköpings kommun så bestod ledningsgruppen för sociala investeringar hela tiden av kommunens ekonomichef som även var ledningsgruppens ordförande, berörda förvaltningschefer, en teamledare för sociala investeringar samt en folkhälsocontroller. Kommunstyrelsen i Norrköping utsåg även en referensgrupp som bestod av några politiker, bland annat kommunalråd, dessa fick ett särskilt ansvar för att kunna hålla sig uppdaterade på avstånd gällande arbetet med sociala investeringar och de ingående projekten (Jannesson 2015, s.28).

Här gjorde de aktiva deltagandet från politikernas sida att det skedde en vital förankring politiskt sett gentemot ledningen när det var frågan om pågående men även potentiella projekt. Det skedde således en ömsesidig påverkan på varandra, politiker och anställda kunde

mycket väl diskutera både hur- och vad-relaterade frågor. Diskussionerna kunde bidra till en tvetydig gräns mellan de två ledningssystemen. Otydligheten i sig behöver inte vara ett problem utan kan ses som en fördel då detta innebar att de gick i takt med varandra i riktning mot övergripande mål (Jannesson 2015, s.29).

Jannesson och Jonsson (2015) skriver så här:

”Sammansättningen av ledningsgruppen täckte alltså in centrala funktioner; ledande personer inom både det politiska och administrativa ledningssystemet, samt ytterligare anställda vars roll var att hålla ihop arbetet och driva det framåt utifrån ett mer administrativt perspektiv. Vår tolkning är att den fördelningen var en bidragande faktor till den kontinuitet som fanns i arbetet, och att kommunen betraktas som ledande i Sverige när det gällde organisering och styrning av sociala investeringar.” (Jannesson 2015, s.29).

”När ledningsgruppens sammansättning beaktas är det dock inte bara funktionerna i sig som är viktiga att beakta, det vill säga vilka roller personerna har i kommunen. Två andra aspekter som vi lyfter fram här är dels gruppens gemensamma tolkningsram, dels gruppens sammansättning utifrån ett mångfaldsperspektiv. ” (Jannesson 2015, s.29).

Jannesson och Jonsson menar att alla människor har en egen tolkningsram. Tolkningsramen fungerar som en slags subjektiv ram där exempelvis grundläggande uppfattningar och övertygelser om vad som är mer eller mindre lämpligt given en specifik situation. Tolkningsramen bygger även utifrån tidigare erfarenheter och influenser och påverkar det vi ser och upplever (Jannesson 2015, s.30).

I och med detta så menar de att det inte finns några objektiva beslut, utan allting bygger på individernas preferenser (tolkningsramar).

Sammansättningen av ledningsgruppen blir således avgörande för vilka specifika tolkningsramar som ska vara utgångspunkten för besluten. Tolkningsramarna är förvisso inte bestående utan utvecklas över tid, såsom erfarenheter, men de centrala utgångspunkterna är vanligen trögrörliga. En gruppens sammansättning vars individer har samstämda tolkningsramar ökar sannolikheten för att tendenser till ett så kallat grupptänkande uppstår (Jannesson 2015, s.30).

För att minska risken för ett grupptänkande kan ett sätt vara att utgå från ett tydligt mångfaldsperspektiv när en ledningsgrupp sätts ihop. Om det på förhand är bestämt att vissa specifika funktioner i kommunen ska inkluderas i ledningsgruppen så måste mångfaldsfrågan

lyftas högre upp för att det ska gå att säkerställa ett långsiktigt rekryteringsarbete som har utgångspunkt i ett tydligt mångfaldsperspektiv (Jannesson 2015, s.30).

Resultat

Utvärderingen var tänkt att omfattas av fem stycken personliga intervjuer som alla var interna och anställda av Piteå kommun. En av dessa föll bort på grund av att intervjupersonen inte var anträffbar.

En sammanställning av intervjuerna visar på att det finns en stor otydlighet när det kommer till riktlinjer, vilket även tyder på att det finns en stor utvecklingspotential gällande detta.

Riktlinjer och anvisningar

Helena Lindehag som tidigare arbetat som folkhälsostrateg på kommunledningskontoret var inne i ett tidigt skede när den sociala investeringsfonden inrättades. Enligt Helena var sociala investeringar en sorts ny våg som pågick runt om i landet under 2012 och 2013. Under 2013 hade hon flera möten tillsammans med kommunalrådet och kommunchefen angående inrättandet av den sociala investeringsfonden. Problemet som hon ser det var att de aldrig kom fram till hur arbetet kring fonden ska gå till. För att få en bredare kunskap kring hur en social investeringsfond fungerar så fick hon tillsammans med några andra personer genomgå en utbildning.

Enligt Helena så framtogs ett antal olika förslag om hur en investeringsfond kan se ut, frågan ställdes var om det endast ska ses som ett ekonomiskt hjälpmedel eller som ett fokusområde? Just nu samlas resurser inom barn och unga. Det handlar om att starta upp någonting i samverkan med olika förvaltningar men mer konkret än så blev det aldrig. En förklaring till detta enligt Helena kan vara att de inväntade riktlinjer från Sveriges kommuner och landsting. Hon påpekar samtidigt att en social investeringsfond är väldigt omfattande och resurskrävande.

Enligt Helena var det inte någonting förhastat men ”man tänkte inte hela tanken ut”. Det fanns pengar i fonden innan man hade klart hur man egentligen ska arbeta med den. Hon beskriver det som att det blev ett glapp mellan ”att” och ”hur”, man visste att man skulle inrätta en social investeringsfond men inte hur man skulle arbeta med den. Helena har inte varit involverad annat än i omvärldsspaningen där man tog fram att man bör arbeta med detta. Hon anser att man måste vara noga med hur det ska göras och samtidigt förankra detta hos förvaltningscheferna.

Ekonomichefen Åsa Öberg är inne på samma spår som Helena Lindehag. Enligt Åsa fanns det inga riktlinjer när man sökte pengar utan riktlinjerna kom efteråt. Åsa menar att det finns riktlinjer men hur dessa ser ut vet hon inte riktigt.

Hur dessa riktlinjer skulle kunna se ut kan hon inte svara på.

Vera Renberg arbetar som strateg på kommunledningskontoret och säger sig ha sett en riktlinje gällande fonden men är osäker på om den är antagen. Enligt Vera har det varit en otydlighet gällande informationen kring riktlinjerna.

Vera trycker på vikten av att det bör finnas ett styrande dokument i form av rutiner och riktlinjer för fonden. Vidare anser hon att fonden i sig är bra men skulle gärna se det som ett stöd till att starta upp socialt företagande. Detta företagande kan ses som en företagsform som bygger på grundtanken att man ska investera alla vinster tillbaka i företaget. Företagsformen kan liknas vid ett kooperativ där man har ett medlemskap. Alternativt att det kan ses som en stiftelse eller en ekonomisk förening där medlemmarna har möjlighet att påverka företaget. Här kan det tänkas att man jobbar mot personer med funktionsnedsättning vars stöd är riktat mot arbetsmarknaden.

När det kommer till vidare anvisningar hur fonden fungerar anser hon inte att hon fått något bra svar kring. Enligt Vera bör dessa vara lättillgängliga och konkreta kanske rent utav en blankett som man fyller i. Något som är oklart är även vad man riskerar samt att man är rädd att man ska förlora medel i sin budget hos förvaltningarna.

Kommunalrådet Helena Stenberg anser att det varit mycket ”hit och dit”. Enligt henne var grundtanken att de skulle hitta förebyggande insatser som både kan effektivisera och ge ett bättre utfall. En anledning till att det hittills endast blivit ett projekt som har finansierats från den sociala investeringsfonden kan vara att det helt enkelt blivit för krångligt och svårt. Samtidigt menar hon att det varit många diskussioner fram och tillbaka gällande hur fonden ska hanteras och från vem man ska utkräva ansvar. Här poängterar Helena även att hon inte vill se ett vanligt ansökningsförfarande, samtidigt är hon medveten om att detta kan ha bidragit till trögheten när det kommer till antal projekt som ansökts.

När det kommer till själva riktlinjerna så kan inte Helena svara på vart de finns men hänvisar till ”ungsam” projektet där riktlinjer finns gällande återbetalning. Samtidigt belyser hon vikten av att göra ett styrande dokument som baseras på att kunskapen finns hos förvaltningscheferna. Intresset kring att ansöka om medel har varit svalt samtidigt som det

uppstått en del kritik eftersom att inga pengar har betalats ut menar Helena. Hon poängterar även att kommunchefen har lagt ansvaret på strategiska enheten.

När det kommer till hur hon vill att riktlinjerna ska utformas så anser hon att hälften av pengarna bör gå till verksamhetsutveckling gällande jämställdhet. Samtidigt vill Helena se en tydligare organisation än den som kommunchefen tidigare utsett, strategiska enheten. Den politiska otydligheten har i sin tur gjort att allt har hängt lite i luften menar Helena. Hon poängterar att det borde ha skrivits ordentliga riktlinjer från start.

Helena nämner även att de tidigare haft många personer som varit på utbildning kring att starta upp arbetet, bland annat ekonomer och verksamhetsutvecklare men detta har inte gett den önskade effekten.

Utvecklingsprojektet ”ungsam” är i slutfasen och Helena är mycket intresserad av att se utvärderingen kommer fram till med viss skepticism om att organisationen inte har omstrukturerats.

Fördelning och återbetalning

När det kommer till hur fördelningen av fonden ser ut samt återbetalningen kan inte Helena Lindehag svara på då hon endast vart med i uppstartsfasen. Hon menar dock att allt måste vara kopplat till hur det ska återbetalas samtidigt som det är förankrat på förvaltningsnivå. Här nämner Helena även att hon har vetskap om hur det gått till i Norrköping och att man måste veta hur hela processen ser ut innan medlen utbetalas från fonden. Samtidigt ställer hon sig frågandes till om det är återbetalning man vill nå i Piteå? När det väl kommer till återbetalning är det få som vill vara med på tåget menar Helena.

En återbetalning på en social investering som fonden används till anser hon ska ses från ett samhällsekonomiskt perspektiv i och med att mycket av det som betalas igen inte sker på den berörda förvaltningen. Här måste man enligt Helena se till om återbetalningen handlar om rena pengar eller en samhällsvinst, om fallet är att det ska betalas tillbaka i pengar så måste alla vara medvetna om detta i ett tidigt skede samt veta hur återbetalningen är upplagd.

Hon belyser även sin syn på sociala investeringar och att snarare handlar om satsningar och inte endast om pengar. Under en period kommer det i rena pengar att kosta mycket mer men att räkna hem det på en kort period är fel tänk enligt Helena. Hon hade istället sett att

projektet ska räknas hem på en längre period, kanske uppemot 15 år. Samtidigt som avbetalningsplanen kanske ska vara på en tidsperiod på 10-20 år.

När det kommer till förvaltningarna så är det viktigt att de kan visa från början vart besparingar finns samt vart insatsen ska riktas menar Helena. ”Alla investeringar bör ske på lång sikt och samtidigt måste man identifiera målgrupper.”

Helena var som tidigare nämnt en av de som gick utbildningen i det inledande skedet men har dessvärre inte fått något vidare uppdrag gällande den sociala investeringsfonden. För henne är det oklart vart ansvaret för fonden finns.

Ekonomichefen Åsa Öberg säger att fonden är fördelad på ett enda projekt där det avsattes 3 miljoner varav 1,5 miljoner gick till projektet ”ungsam”. 500 000 kr utbetalades på en 3 års period.

Åsa menar att beslutet känns ganska luddigt när det kommer till återbetalning, men att pengarna är tänkt att betalas tillbaka inom en viss tid. Personligen säger hon att hon inte är säker på att det är förvaltningarna som drar hem den ekonomiska vinsten utan det kan lika gärna hamna hos en annan samhällsfond. Med detta menar hon att det inte behöver vara aktörer som genomför projektet som betalar tillbaka vinsten utan detta kanske leder till vinster i andra led.

Att få förvaltningarna att vara delaktiga kan vara en utmaning menar Åsa.

Åsa belyser att sociala investeringar som sådant är relativt nytt i offentlig sektor. Samtidigt är det någonting som hon tycker är bra och som stimulerar samhällsutvecklingen. Utmaningarna är att se hur du med ekonomiska medel kan styra de sociala investeringarna så att de fortsätter säger Åsa. Hon ser hellre att pengarna ges ut som ett lån för att inte avskräcka förvaltningarna att söka om medel.

Åsa är inne på samma spår som Helena Lindehag och menar att det kan vara svårt att lokalisera de ekonomiska vinsterna då de lika gärna kan hamna någon annanstans. Samtidigt anser Åsa att det är ytterst nödvändigt att ha en riskvärdering när det kommer till finansieringen. En riskvärdering som tillåter både högrisk och lågrisk-projekt där det viktiga är att hitta balansen mellan dessa. Hon säger att de ekonomiska incitamenten måste infinna sig för att det ska finnas en drivkraft att söka pengar och inte räddas för återbetalning.

För att den sociala investeringsfonden ska kunna hållas intakt krävs såklart återbetalning, eventuellt att fullmäktige beviljar mer pengar menar Åsa.

Hon säger samtidigt att det i dagsläget inte arbetas aktivt med detta på ekonomiavdelningen utan de har egentligen bara sett till så att det finns pengar tillgängligt.

Det pågående projektet ”ungsam” skulle Åsa kategorisera som ett högriskprojekt. Samtidigt medger hon att det absolut är nödvändigt och fyller sin funktion, men att räkna hem det i pengar är omöjligt.

Samhällsutvecklaren Vera Renberg säger sig inte ha någon större uppfattning om hur fonden ska fördelas.

När det kommer till hur återbetalningen är upplagd säger Vera att hon har uppfattat det som så att det är ett återbetalningskrav. På så vis ska fonden fyllas på igen och de aktuella förvaltningarnas budget ska stå för återbetalningen.

Vera menar att det är svårt för henne att se direkta vinster och att dessa vinster är långsiktiga. Om de sociala investeringarna ska leda till en bättre livssituation så måste det ses på väldigt lång sikt, att säga någon tid för hur länge återbetalningen ska ske är svårt menar Vera.

Om Vera själv fick bestämma så tror hon inte att man ska ha återbetalningskrav. Enligt henne så kan man inte tänka så när det kommer till att göra sociala investeringar. De sociala investeringarna bör ses som att vi investerar i ett gott samhälle menar Vera. Enligt hon går det inte att tänka endast i ekonomiska termer utan vi måste även se det ur ett samhällsbyggnadsperspektiv.

”Det känns som att vi är lite fyrkantiga, när vi exempelvis investerar i tekniska hjälpmedel så räknar vi inte med att dessa investeringar ska betalas tillbaka i kronor. Jag har svårt att förstå hur man har kommit till det här tänket, att kronorna ska reproducera sig själv.”

Vera menar att kommunen istället måste avsätta pengar varje år. Enligt henne uppstår det problem när man har återbetalningskrav. Återbetalningskraven innebär nedskärningar i budgeten och det kan avskräcka förvaltningarna att söka medel. Förvaltningarna har utvecklingsidéer i sociala frågor och då vill man inte riskera att man måste skära på någon annan del av sin verksamhet. Grundtanken enligt Vera var att det skulle vara ett extra stimulansmedel.

Hon tycker samtidigt att det är viktigt att man gör en riskanalys, som för alla andra projekt inom Piteå kommun. Enligt Vera är det konstigt att den sociala investeringsfonden frångår Piteå kommuns riktlinjer för projekt.

Det bör finnas ett styrande dokument enligt Vera. För varje projekt utses en projektledare som har ett uppdrag att göra en projektplan samt en genomförandeplan. Riskanalysen är enligt Vera en del av genomförande och projekt-plan. Hon poängterar att detta givetvis förutsätter att den sociala investeringsfonden beskrivs som ett projekt.

Kommunalrådet Helena Stenberg tycker inte att det ska vara små projekt som fonden fördelas till utan att det mer ska vara genomgripande projekt som ändrar organisationen och minskar kostnader. Hon ser hellre att man arbetar med färre projekt som är mer konkreta. Hon anser att när de fokuserar på någonting så utmynnar det oftast i ett gott resultat som exempelvis jämställdhetsarbetet.

När Helena talar om återbetalningen och hur den är upplagd menar hon att det fanns en tanke på hur det skulle se ut när det gäller ”ungsam-projektet” men att det har tappats bort på vägen. Hon är inne på samma spår som Vera att folk är mer vana att jobba i projektförm. Någonstans bygger det på att göra förändring och en återbetalningsmodell kanske avskräckte förvaltningarna menar Helena.

I och med den sociala investeringsfonden så var det tänkt att förvaltningarna ska samarbeta, därav är det en naturlig del att vi tar en del av deras ram säger Helena. Enligt Helena är det en naturlig del i hela den kommunala kassan att effektivisera och att vara varsamma med skattebetalarnas pengar.

Samtidigt ser Helena uppenbara problem med återbetalningen. Enligt henne så har det blivit för komplext och det har rätt otydlighet i ingången till fonden. Det behövs enligt henne klara riktlinjer och anvisningar i hur det ska gå till och borde enligt henne gå i enlighet med verksamhetsutvecklingspotten.

För Helena är det viktigt att man samtidigt avser tidsserier som bestämmer vad fokusområdet ska vara. Hon är medveten om att någonting måste göras och ska göras samt att det måste upp i ett politiskt beslut.

Hon är inne på samma spår som både Vera och Åsa att en återbetalning kan avskräcka och främst i form av att ingången är så pass tydlig som den är.

Helena medger att de tittat på flera olika modeller kring hur styrningen av fonden ska se ut. Samtidigt så vill hon inte se att det blir en stor administrativ belastning då det handlar om att effektivisera. Enligt henne är alla så pass väl medvetna om innovation och verksamhetsutveckling att det inte borde vara något problem.

När det kommer till hur hon ser på hög/låg-risk projekt så ser hon främst högriskprojekt som även betalar tillbaka pengarna. Kommunen har tidigare deltagit i några EU-projekt som varit lyckosamma enligt Helena. Egentligen så ska kommunen kunna se i årsredovisningen där förvaltningarna lämnar ett överskott i budgeten menar Helena.

Diskussion

Här kommer resultatet från intervjuerna att sammanställas, diskuteras och vägas mot den empiri som har presenterats tidigare i utvärderingen.

Helena Lindehag var med i själva uppstarten av fonden och beskriver det precis som SKL:s rapport att det under den senaste tiden blivit allt vanligare för kommuner att arbeta med så kallade sociala investeringar. Det som är genomgripande är dock att de trycker på att sociala investeringar ska ses som ett komplement till det traditionella budgetarbetet vilket också SKL anser är huvudsyftet med dessa typer av investeringar.

Det intressanta och påfallande är att det inte går att få ut några direkta riktlinjer från någon av intervjupersonerna. Vilket även många trycker på i intervjuerna att det fanns pengar innan det fanns riktlinjer. I Piteå kommuns fall så har ansvaret helt och hållet lagts på kommunchefen som har varit ansvarig för organisationens sammansättning. På grund av att kommunchefen inte har varit tillgänglig för intervju har en intressant aspekt fallit bort och således även information kring sammansättningen.

Norrköpings kommun har varit väldigt framgångsrika inom detta område. Som tidigare nämnt bestod ledningsgruppen för sociala investeringar hela tiden av ekonomichefen på kommunen. Ekonomichefen var alltså ledningsgruppens ordförande och hade förvaltningschefer, teamledare samt en folkhälsocontroller vid sin sida. I Piteå kommun har varken ekonomiavdelningen eller ekonomichefen haft något inflytande i de sociala investeringarna. Som ekonomichefen beskriver så har det endast varit med i syfte att se till så att pengar finns tillgängliga. I Norrköping hade man även en referensgrupp som bestod av politiker så att dessa kunde hålla sig uppdaterade om de pågående arbetet och de ingående projekten. I Piteå kommun blir det snarare ett glapp mellan ekonomienheten, förvaltningschefer och politiker.

I Piteå kommun finns det ingen tydlig ledningsgrupp vilket är avgörande för att få en fungerande organisation som jobbar med sociala investeringar. SKL trycker på att ledningsgruppens sammansättning är avgörande och situationsberoende. Varje projekt bestämmer hur sammansättningen bör se ut beroende på vilka tolkningsramar som ska vara utgångspunkten för beslutet. För att detta ska kunna ske i Piteå måste man först och främst ha tydliga riktlinjer som bestämmer hur organisationen ska se ut rent generellt för den sociala investeringsfonden.

Det som är beaktansvärt är att det inte finns några ekonomiska utgångspunkter. De två olika modellerna som nämns i SKL:s rapport har båda sina för- och nackdelar. Något som de belyser är dock att det är lämpligt att använda både kommunal- och samhällsekonomiska kalkyler, detta är något som även resultatet från intervjuerna visar på.

Enligt intervjuerna råder det delade åsikter om det bör vara en återföringsmodell eller en budgetmodell.

Återföringsmodellen bygger på principen att varje investering ska skapa multiplikatoreffekter där nämnderna som är berörda av investeringen också ansvarar för. Det finns två olika varianter av återföringsmodellen, den ena bygger på principen att om ett projekt ”misslyckas” så får nämnderna kostnaderna nedskrivna. Detta innebär att varje nämnd inte står för den ekonomiska risken utan att den ligger hos den högsta kommunala nivån. Den andra varianten bygger på att de nämnder som är berörda även är ansvarig för återföringen oavsett utfallet.

Budgetmodellen bygger på principen att det inte sker en återföring/återbetalning på samma sätt som i återföringsmodellen. Budgetmodellen går istället ut på att ett engångsbelopp fördelas på förhand till en rad olika projekt under en viss tidsperiod. När resurserna sedan är fördelade kan antingen nya medel skjutas till eller så avvecklas arbetet med sociala investeringar.

Intervjuerna visar att det råder oenighet om vilken modell man bör ha. En del tycker att en återföringsmodell är lämplig och då främst en som bygger på att nämnderna ej ansvarar för ett negativt utfall utan att det ansvaret istället ligger på högsta kommunala nivån. Detta främst för att inte avskräcka nämnder/förvaltningar att ansöka om medel.

Samtidigt påvisar en del av intervjuerna att kommunen borde anta en budgetmodell istället. På så vis lägger man fokus på problemen och inte kostnaderna.

När det kommer till riskspridning så är det genomsyrande att det borde vara en naturlig del arbetet med sociala investeringar, vilket även framgår i SKL:s rapport.

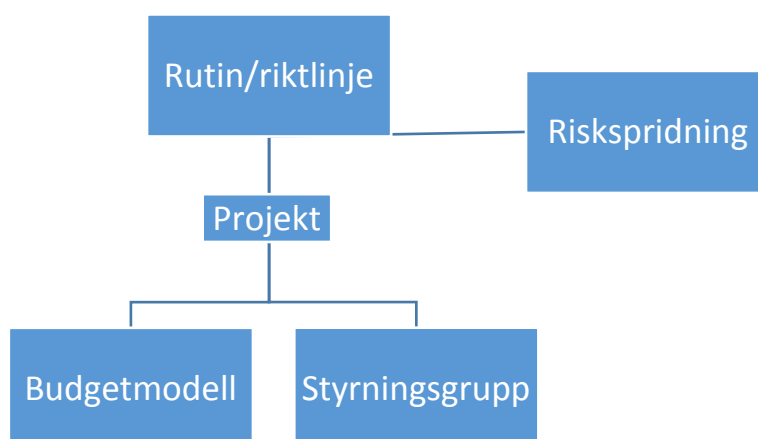
Hur riskspridningen av portföljen ska se ut är helt upp till Piteå kommun att besluta samt även beroende av vilken typ av budgetmodell man väljer. Något som kan tas i beaktande är om man tänkt använda en återföringsmodell bör även riskspridningen vara fördelad på både låg- respektive högriskprojekt som även några av intervjupersonerna är inne på. Detta för att projekten ska ge någon form av avkastning och även incitament till återbetalning. Vilken typ

av riskspridning Piteå väljer är även beroende på det ekonomiska läget i kommunen. I intervjuerna har det rätt oenighet gällande vilket syfte man har med de sociala investeringarna. Kommunalrådet har varit inne på att det bör vara några få högriskprojekt som utgör hela den sociala investeringsfonden. I detta fall är det inte på tal om någon riskspridning där portföljen ska delas mellan hög- respektive lågriskprojekt som kan minska incitamenten till att portföljen utarmas.

Utvärderaren anser att Piteå kommun behöver besluta om riktlinjer gällande projektet för att underlätta både för förvaltningarna men även för de som arbetar med fonden. I beslutet bör det därefter framgå hur sammansättningen av styrgruppen bör se ut för kommande projekt.

Vidare så anser utvärderaren att kommunen måste besluta om vilken budgetmodell man vill använda, här kan man tänka sig att budgetmodellen anpassas utifrån förutsättningarna. Är det tänkt att fonden ska fyllas på genom återbetalningar är det givet att en återföringsmodell skall användas. Portföljen som sedan kommer att portioneras ut bör vara fördelad på både hög och lågriskprojekt för att minska risken att portföljen utarmas samt för att öka legitimiteten på projektet. Offentliga handlingar som visar resultat ökar i både acceptans och legitimitet, därigenom är det viktigt att kunna påvisa att den sociala investeringsfonden ger resultat på förvaltningarna och kommunen som helhet.

Det går att sammanfatta förändringarna i följande steg:



Källförteckning

Tryckta källor:

Erik Jannesson och Robert Jonsson. 2015. SKL: *Organisering och styrning av sociala investeringar*.