

# **Sociala investeringar i praktiken**

## **Ambitioner, samarbete och organisering**

Gustaf Kastberg  
Cristian Hermansson

Rapporten finns även med i Västra Götalands-  
regionens serie Utvärderingsrapport 2016:1  
Regional utveckling

ISBN 978-91-87454-29-5  
© KFi tillsammans med författarna 2016  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

**Kommunforskning i Västsverige**

**Sociala investeringar i praktiken**  
**Ambitioner, samarbete och organisering**

**Cristian Hermansson**

**Gustaf Kastberg**

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Inledning.....	6
Disposition.....	7
Kunskapsläge och centrala dimensioner .....	8
Dimensioner av organisering.....	8
En internationell utblick .....	9
Övergripande iakttagelser.....	10
Teoretiska utgångspunkter .....	10
Metod.....	12
Empiri.....	13
Upplägg för sociala investeringar i Västra Götalandsregionen.....	13
Bakgrund .....	13
Arbetet under 2014.....	14
Arbetet under 2015 .....	16
En allmän utlysning av medel genomförs .....	18
Tre projekt i fokus .....	21
Träningsprogram för medveten närvaro och resiliens (TMR) .....	21
Tidiga insatser för ökad skolnärvaro .....	22
Utmanande avstamp 2 .....	24
Hösten 2015.....	26
Analys.....	29
Hur sociala investeringar konstrueras som objekt.....	29
Organiseringens utbredning och gränser .....	30
Roller och relationer mellan aktörer.....	31
Ägarens roll och organisering .....	31
Investeringsobjekten.....	33

Normering och värdering .....	35
Kunskapsbidrag och diskussion .....	38
Ägarroller och ansatser .....	38
Bedömning, risk och ekonomi.....	39
Översättningen av en idé till praktik. ....	40
Avslutning: en tentativ typologi.....	42
Frågeställningar .....	43

# Sammanfattning

Sociala investeringar är ett begrepp som blivit allt mer använt i kommuner och landsting i Sverige. I denna rapport beskrivs och följs arbetet med att introducera sociala investeringar i Västra Götalandsregionen. Syftet är att utveckla kunskap kring fenomenet sociala investeringar med fokus på aktiviteter och dess organisering. Den empiriska studien har varit longitudinell och sammanlagt genomfördes 43 intervjuer och 18 observationer. Urvalet av respondenter skedde med ambitionen att skapa en nyanserad bild. Eftersom det fenomen som beskrivs i rapporten är relativt nytt är ansatsen deskriptiv och explorativ.

Analysen är strukturerad i olika teman. Ett första tema handlar om konstruktionen av sociala investeringar som objekt. Analysen visar att konstruktionen av sociala investeringar skedde genom styrning och organisering som syftade till att stärka och garantera relationer. Exempel på sådana relationer som lyfts fram är relationen mellan insats och framtida vinster och ett tillvaratagande av multiplikatoreffekten. Viktiga dimensioner i konstruktionen av sociala investeringar blev därför trovärdig metod, system för mätning och tydlig organisation.

Ett annat tema som blir belyst i analysen rör organisering och arbetssätt. Det konstateras att det etablerats en organisering och ett upplägg som möjliggjort de första investeringarna. Analysen visar emellertid också att mycket diskussioner under den studerade perioden handlat om organisering och identifikation av roller och angreppssätt. Två olika perspektiv på ansatser i arbetet med sociala investeringar identifieras och beskrivs. Enligt det ena perspektivet, ”ägare som finansier”, betraktas sociala investeringar som en väl avgränsad insats som utförs av annan part enligt en överenskommelse. Enligt det andra perspektivet, ”sociala investeringar som partnerskap”, betraktas sociala investeringar som något som utgår från behov i samhället och där identifikation av behov och bestämmande av lämpliga insatser är en process som kräver insatser från flera samverkande parter. Det konstateras i analysen att trots att de olika perspektiven uppmärksammas och diskuterats har ingen samsyn nåtts under den period som studerades.

Det konstateras att den ansats som valts förutsätter att många aktörer engageras i nätverket kring sociala investeringar. Detta ställer krav på organisering och koordinering. Mängden av aktörer som måste knytas samman gör att arbetet tar lång tid och att det är svårt att fatta snabba beslut. Detta blir tydligt inte minst i relation till att frågor ofta måste behandlas i olika beslutsorgan. Samtidigt konstateras det också att de är viktigt att distansera nätverket från exempelvis pågående operativ verksamhet och etablerad (kortsiktig) styrning, som exempelvis den ordinarie budgetprocessen.

I analysen diskuteras också de projekt som erhållit medel. Sammantaget går det att konstatera att det är en stor andel av projekten som sökt medel som inte höll måttet. Samtliga resurser för sociala investeringar har inte heller tagits i anspråk. Analysen av de investeringar som erhållit medel visar att de inom gruppen och inom enskilda projekt kan beskrivas utifrån två olika idealtyper: forsknings- och utvecklingsorienterade eller metodtillämpande projekt.

Ett avslutande analysystema berör normering och värdering. Det konstateras att fokus hamnade på att dels säkerställa relationen mellan metod och insats, dels att säkra fortsättning och spridning genom organisering. Mer svårsmätta och svårvärderade dimensioner som ekonomiskt värde eller uppskattning av värdet av nyttan för den enskilde vägdes in i mindre utsträckning eller inte alls.

I rapportens avslutande delar utvecklas en diskussion mot bakgrund av vad som framkommit i analysen. Det konstateras att beroende på mål och ambitioner kan och bör olika ansatser väljas för arbete och upplägg. Det lyfts fram att det är viktigt att uppmärksamma att mål och ambitioner även påverkar hur vi ska förstå ägarskapet av respektive investering. En annan diskussion som förs knyter an till bedömning och normering. Sammantaget konstateras det att sociala investeringar som praktik i det aktuella fallet inte kom att handla så mycket om resurser, kostnader och vinster som om organisering och styrning i syfte om att garantera relationer. Utvärdering och prioritering kom inte att handla om effektivitet i bemärkelsen ekonomiskt utfall i relation till satsade resurser. Istället fokuserades effektivitet ur ett styrningsperspektiv.

Det konstateras i de avslutande resonemangen att omsättandet av idén om sociala investeringar är en komplex syssla och att mål och ambitionsnivå bör styra organiseringen. Två tentativa typer av upplägg som är renodlade beskrivs. Det ena upplägget benämns punktinsats och det andra förändringsansats. I det som benämns *punktinsats* ligger fokus på specifika målgrupper med specifika behov, det vill säga på den insats som krävs för att avhjälpa ett specifikt problem. Ägarens roll är att identifiera sociala investeringsmöjligheter och sedan beställa insatser med krav på metod, uppföljning mm. Om ambitionen handlar om att göra skillnad med hjälp av punktinsatser är det rimligt att beprövade metoder används. Har ägaren en *förändringsansats* ligger emellertid fokus på att åstadkomma strukturella förändringar i hela eller delar av ägarorganisationen, vilket då också gäller som framgångskriterium. I det senare typalternativet består ägarorganisationen av partners från olika huvudmän som oftast saknar bestämmanderätt över varandra. Investeringar som görs inom ramen för detta partnerskap förhandlas fram mellan parterna genom dialog. Likaså förhandlas här den totala finansieringen fram mellan parterna.

De båda typansatserna som beskrivs är ett resultat av ett beaktande av de frågeställningar som arrangörerna av sociala investeringar som studerats ställts inför. Avslutningsvis lyfts de mest centrala frågeställningarna fram. En sådan frågeställning rör målsättning och ambition med sociala investeringar. Beroende på vilket det mer avgränsade målet är uppstår frågor om hur sociala investeringar skall bedömas och utvärderas. Är ambitionen att tillämpa väl beprövade metoder eller att utveckla nya metoder? Oavsett mål och ansats måste arbetet med sociala investeringar organiseras och då är en viktig frågeställning hur organiseringen kan ske på ett sätt som står i samklang med den ambitionsnivå och den målsättning som finns med att introducera sociala investeringar. Ytterligare en frågeställning rör hur resurser skall allokeras och hur olika parter skall involveras i resursallokeringen. Skall en fondmodell med krav om återföring tillämpas eller en budget/anslagsorienterad modell?

# Inledning

Sociala investeringar är ett begrepp som blivit allt mer använt i kommuner och landsting i Sverige. Benämningen för tankarna både till socialt arbete, men också till investeringar. Två världar möts därmed: den ekonomiska och den sociala. Att det är ett relativt nytt fenomen avspeglas i den begränsade litteratur som finns på området. I denna rapport beskrivs och följs arbetet med att introducera sociala investeringar i Västra Götalandsregionen.

Det finns ingen bestämd definition av vad en social investering är. Vanligt förekommande är dock betoningen på att det handlar om en aktivitet där resurser satsas på ett förbyggande arbete som på sikt kommer att leda till vinster i form av sänkta kostnader för offentlig sektor samt bättre livssituation för individen som insatsen riktats mot (Nilsson 2014). Förbyggande tidiga insatser kan också ge ett underlag för lärande kring insatser som kan sprida sig och därmed ge än större samhällsekonomiska vinster. Det talas i litteraturen om en multiplikatoreffekt (Jannesson and Jonsson 2015). Ibland finns det också en betoning på att insatsen skall ske i samverkanskonstellationer mellan olika aktörer för att väga upp negativa effekterna av ”stuprörstänkande” och gynna helhetssyn (Järbur, Augustsson et al. 2014, Nilsson 2014).

Den litteratur som finns kan beskrivas som antingen samhällsekonomiskt orienterad eller som försök att avspegla kommuner och landstings försök att arbeta med sociala investeringar. Den samhällsekonomiskt orienterade litteraturen har främst handlat om att utifrån teoretiska utgångspunkter rama in vad sociala investeringar är och vad som skiljer dem från andra satsningar. Den mer praktisknära forskningen kan främst beskrivas som deskriptiv och explorativ. Kunskapsläget kan därmed sägas befinna sig där det kan förväntas med beaktande av att det är ett relativt nytt fenomen.

Föreliggande studie har ett fokus på organisering och arbete med att genomföra sociala investeringar och ligger därmed närmast den deskriptiva och explorativa ansatsen. Den teoretiska utgångspunkten tar sitt avstamp i det teoretiserande som skett kring hur ekonomiska begrepp och tankesätt gjort och gör sitt intåg i offentlig ”mjuk” verksamhet. Traditionellt inom forskning kring investeringar och redovisning har utgångspunkten och grundantagandet varit att investeringsobjekt är något som har en fast form, vilket begreppet objekt i regel för tankarna till. Likaså har redovisning betraktats som något som handlar om en korrekt och rättvisande bild av en praktik. På senare tid har, inte minst inom studier av offentlig sektor, det uppmärksammats att detta är ett förenklat sätt att betrakta ekonomiska praktiker och begrepp. Istället har det uppmärksammats hur tillämpningen av ekonomiska begrepp och modeller aktivt formar och omformar den offentliga sektorns praktik (Chua 1995, Kastberg 2013, Vosselman 2013). Mer kunskap inom detta område har emellertid efterlysts (Vosselman 2013).

Tre dimensioner av sociala investeringar gör att vi kan förvänta oss att fenomenet utgör en god grund för kunskapsutveckling i relation till litteraturen kring ekonomisering av offentlig sektor. För det första, i idén om sociala investeringar möter den ekonomiskt orienterade logiken en praktik som främst dominerats av personer med bakgrund inom socialt arbete, folkhälsovetenskap, pedagogik och vård och omsorg; Professioner som traditionellt sett inte utgått från ekonomiska kriterier i sitt arbete (Berlin and Kastberg 2011). För det andra, att sociala investeringar dessutom spänner över professionsgränser och formella organisatoriska gränser gör fenomenet än mer intressant. Detta då både tvärprofessionellt arbete och ekonomisk redovisning i regel rör sig inom traditionellt och formellt väl avgränsade områden samtidigt som samarbete över gränserna är omvittnat svårt (Kastberg 2016).



För det tredje, finns det en stark betoning på sammankopplande mellan väl definierad metod och resultat i tanken med sociala investeringar. De yrkesgrupper som beskrivits har i regel inte haft en stark koppling till styrning och krav på resultat (Freidson 2001). Samtidigt som dessa tre dimensioner gör att vi kan lära oss mer om vad som händer när yrkesgrupper inom det sociala området möter en ekonomisk logik utgör de också utmaningar eftersom arbetet bryter mot tidigare traditioner och angreppssätt.

Syftet med föreliggande studie är därmed att fortsätta kunskapsutvecklingen kring fenomenet sociala investeringar och generera kunskap med fokus på de aktiviteter och den organisering som sker. Detta genom att studera organisering och tillämpade arbetssätt i Västra Götalandsregionens satsning på sociala investeringar. Ambitionen är därmed att både ge ett kunskapsbidrag kring sociala investeringar som fenomen och att ge ett bidrag till forskningen kring tillämpning av ekonomiska begrepp och modeller i traditionell socialt orienterad verksamhet.

### **Disposition**

I nästföljande del sker en översikt av litteraturen kring sociala investeringar i Sverige och internationellt. Därefter sker en presentation av de teoretiska utgångspunkterna och en modell för analys presenteras. Därefter sker en beskrivning om upplägget på den empiriska studien. Studien har varit longitudinell och arbetet med sociala investeringar har följts under drygt ett år. Efter det följer en empirisk redogörelse som grundar sig på främst de intervjuer och observationer som genomförts, men också på studier av dokument. I det därpå följande avsnittet analyseras empirin med utgångspunkt i den modell som presenterats. Därefter presenteras slutsatserna av studien och avslutningsvid följer en diskussion kring de slutsatser som dragits.

# Kunskapsläge och centrala dimensioner

Först vänds här blicken till hur sociala investeringar beskrivits i litteraturen. I Sverige har sociala investeringar blivit förknippat med en kommunal eller landstingskommunal organisering, något som inte är alls lika självklart internationellt (Hultkrantz 2014). Begreppet social investeringsfond är vanligt förekommande och indikerar att det rör sig om verksamhet ”utanför” ordinarie budget. Fondbegreppet används dock ofta synonymt med sociala investeringar. Oavsett benämning handlar det om skattefinansierade medel, vars syfte och inriktning kontrolleras och ägs av kommunstyrelsen eller annan politisk nämnd. Ur de avsatta medlen finansieras sedan investeringar i syfte att uppfylla på förhand satta mål. De exempel på investeringar som finns beskriva i litteraturen är i princip uteslutande hämtade från primärkommunal kontext. I takt med att fler regioner och landsting nu utvecklar sina modeller har därför empiriska studier av sociala investeringar i en regional kontext efterfrågats (Aspegren 2014). Huvudsakligen används två olika ekonomiska modeller för resursfördelning, *återföringsmodellen* och *budgetmodellen*. Återföringsmodellen, som enligt en studie av Balkfors (2015), används av 21 % av de aktiva kommunerna går ut på att den eller de nämnder och förvaltningar som får en ekonomisk vinning i form av minskade kostnader till följd av en investering får en motsvarande minskning i budgetramarna. På så vis garanteras att fonden fylls på efterhand som investeringen ger avkastning. Skulle investeringen misslyckas kan antingen förlusten täckas av den centrala förvaltningen (som i Norrköping) eller av den nämnd som äger investeringen. Tilläggas bör här också att kritik har riktats mot termerna *fond* och *investering* används eftersom dessa är juridiska begrepp vars definitioner är snävare än i litteraturen om sociala investeringar och därför riskerar att leda till begreppsförvirring (Balkfors 2015). Fördelen med begreppen är enligt förespråkarna snarare det perspektivskifte de symboliserar. Fondbegreppet syftar på en sidoredovisad pott med pengar, ur vilken potentiellt alla förvaltningar kan finansiera en investering, samt skiftet till att betrakta vissa kostnader som investeringar på lång sikt.

De olika sätten att organisera resursallokeringen på kan påverka den interna risk- och incitamentsstrukturen i olika riktningar (Jonsson 2014). Budgetmodellen går ut på att medel avsätts för en viss tidsperiod och tilldelas sedan beviljade investeringar. När medlen är slut får antingen nya medel tillsättas eller så får arbetet med sociala investeringar upphöra. Av de tillfrågade kommuner som har avsatta medel uppger 38 % att de avsätter nya medel årligen, 25 % uppger att det var en engångsavsättning medan 15 % avsätter vid behov (Balkfors 2015). Under åren 2012-2013 gjordes ett flertal avsättningar i sociala investeringsfonder av de återbetalningar från AFA-försäkringar som kommunerna mottog (Hultkrantz 2014). 54 % av de kommuner som anslagit medel till sociala investeringar tog beslut om anslag under 2013 (Balkfors 2015). Sammantaget går det därmed att konstatera att även om det finns två olika modeller för resursfördelning har valet bland svenska kommuner och landsting främst landat på budgetmodellen.

## Dimensioner av organisering

Det finns relativt få studier som diskuterar organisatoriska dimensioner (men se Löfström och Nilsson 2015) och nyanserat belyser hur arbetet med sociala investeringar går till i praktiken. Jonsson (2015) och (Jannesson and Jonsson 2015) menar att en viktig förutsättning för att lyckas med arbetet med sociala investeringar är att skapa vad som benämns *det aktiva ägarskapet*. Detta går ut på att involvera personer med mandat att skapa förutsättningar för en lyckad process. För att skapa legitimitet åt arbetet är det därför viktigt att chefer och politiker på högsta nivå är aktivt involverade i arbetet. I exemplet från Norrköpings kommun var beslutet att införa sociala investeringsfonden taget i

kommunfullmäktige och delegerat till kommunstyrelsen att utgöra övergripande aktiv ägare. Vidare var det aktiva driftägarskapet placerat på tjänstemannanivå med en ledningsgrupp bestående av förvaltningschefer, med kommunens ekonomichef som högst ansvarig. Organiseringen gav på så sätt både legitimitet och kontinuitet (ibid).

Vidare menar Jonsson (2015) att kommunen som organisatör måste beakta ett antal kontextuella faktorer i sitt arbete med sociala investeringar. Den första har att göra med om kommunen betraktar sig som en organisation eller som ett geografiskt område? Vilket perspektiv man väljer påverkar i sin tur den ekonomiska kalkyl som ligger till grund för arbetet. Betraktar man sig som ett geografiskt område bör man också ta fler externa aktörer i beaktande, kalkylera enligt en samhällsekonomisk kalkyl etc. Ser man sig som en organisation minskar kravbilderna och en enklare behovsanalys och ekonomisk kalkyl kan genomföras. Framförallt är det ju verksamheter inom den egna kommunen som dels tar kostnaderna, dels delar på de positiva effekter som uppstår.

Ytterligare en organisatorisk dimension av sociala investeringar är vilket mål och syfte som de tilldelas (Jannesson and Jonsson 2015). Investeringsplaneringen bör vara sammanlänkad med mål, visioner och resursfördelningssystem. Men det handlar också om att ta ställning till i vilken utsträckning sociala investeringar skall handla om att tillämpa väl beprövade metoder, utgöra en arena för innovation och testande och utvecklande av nya arbetssätt och huruvida det handlar om avgränsade insatser eller försök att ändra mer grundläggande strukturer.

Ytterligare en dimension som lyfts fram i litteraturen är riskperspektivet som anläggs (Jannesson and Jonsson 2015). Skall vinsten med att göra investeringarna vara uppenbar och säker så till vida att det är lätt att räkna hem vinsterna. Ett upplägg som bygger på att väl beprövade metoder tillämpas inom områden där konsekvenserna är som lättast att bedöma torde leda till mindre risker. Å andra sidan kanske acceptansen av risktagande är högre. Det kan exempelvis avspeglas i att nya metoder testas och att sociala investeringar mer betraktas som ett utvecklingsprojekt. Detta i kombination med att det inte är säkerheten i utfallet, utan istället det område som har störst behov kan leda till att utfallet blir svårare att förutspå.

## **En internationell utblick**

Även internationellt beskrivs sociala investeringar som ett nytt verktyg eller arbetssätt inom välfärdssektorn (Jackson 2013, Salamon 2014). Den engelska termen ”social investments” relaterar dock vanligen inte till det svenska begreppet social investering. Istället benämns detta som Social Impact Bonds (SIB) eller Pay-for-success-financing (PFS). Den första kända SIB startade i Petersborough fängelset i Storbritannien 2010. Syftet var att genom olika projekt minska återfallen till kriminalitet bland frisläppta fängelsekunder. Under projekttiden arbetade ett antal olika projekt mot detta mål och de finansierades genom en privaträttslig mellanhand. Allteftersom projekten utvärderats gentemot på förhand uppsatta mål, ersattes mellanhanden av staten för projektkostnaden plus en riskpremie. Exemplet är ett typexempel på hur organiseringen av både SIB/PFS går till. SIB/PFS har spridit sig till flera anglosaxiska länder som exempelvis USA, Canada och Australien (Jackson 2013).

En betydande skillnad mellan den svenska modellen och SIB/PFS är att den ekonomiska risken flyttas från den offentliga till den privata sektorn eftersom utbetalningar endast sker i takt med verifierbara resultat i de sociala projekten, därav namnet ”Pay-for-success”. En annan skillnad är att privatpersoner och andra placerare har ett ekonomiskt vinstintresse då dessa investerar i mellanhanden i förhoppningen om avkastning (Salamon 2014). Även EU:s institutioner har början intressera sig för arbetet med sociala investeringar allt mer. År 2013 släpptes den europeiska kommissionens rapporten ”Guide to social innovation” som pekar på vikten av ett investeringsperspektiv inom området social

innovation. Rapporten understryker även vikten av samhällsekonomiska kalkyler, ett evidensbaserat arbetssätt, systematisk uppföljning och en lärandeprocess med spridningseffekter. På så sätt påminner EU:s guide mycket om den svenska översättningen av sociala investeringar.

### **Övergripande iakttagelser**

Sammantaget visar översikten att det finns en del studier men att det finns ett fortsatt behov av fler. I den litteratur som finns betonas ett antal aspekter som är viktiga att uppmärksamma i arbetet med sociala investeringar. De studier som genomförts ha betonat vikten av att uppmärksamma ägarskapet och hur målsättningar kopplade till arbetet med sociala investeringar artikuleras. En grundläggande central aspekt förefaller vara om sociala investeringar betraktas som en organisationsintern angelägenhet, inom exempelvis en kommun, eller om det betraktas som en territoriellt baserad angelägenhet. Det senare innebär att det måste skapas samarbeten mellan organisationer och olika huvudmän. En annan central fråga är vilken ekonomimodell som skapas. Är det en budgetmodell eller en återföringsmodell som tillämpas? Vidare går det att konstatera att det är viktigt att uppmärksamma riskperspektivet och hur det hanteras i praktiken. Från den internationella litteraturen kan också frågeställningar om hur risk fördelas mellan olika parter föras in som en frågeställning.

De beskrivna dimensionerna som lyfts fram i litteraturen är främst baserade på studier av enstaka goda exempel eller försök att tillämpa sociala investeringar. Det finns därmed utrymme för studier som fördjupar beskrivningarna genom att ge dem en robustare empirisk bas, men som också bidrar med potentiella förklaringsgrunder för olika utfall och fenomen.

### **Teoretiska utgångspunkter**

Den inledande problembeskrivningen visade vikten av att förstå sociala investeringar som ett arbetssätt som skall utvecklas från grunden och som skiljer sig från tidigare principer som arbete inom det sociala området organiserats utifrån. Det handlar om att etablera ett tvärsektorielt arbete, att definiera vad en social investering är, att mäta och följa upp resultat och att bestämma organisering gällande roller och interaktion. Inom det som benämns aktörs-nätverksteori (ANT) finns en tradition av att uppmärksamma samspelet mellan aktörer och hur de påverkar och påverkas av tekniker (exempelvis kalkyler och redovisning) (Latour 1998). Samarbete, förhandling, skapande av relationer och användande av hjälpmedel hamnar då i centrum för analysen. Vidare finns det en stark processdimension i de teoretiska utgångspunkterna i bemärkelsen att stabilitet och förutsägbarhet i organisering och interaktion snarast kan ses som slutprodukter av ett aktivt nätverksskapande som inkluderar flera aktörer. Det emellertid alltid finns en risk för instabilitet och ifrågasättande. Mer utbredda nätverk med aktörer med olika intressen och kopplingar kan förväntas vara svårare att stabilisera. För att förstå hur och varför sociala fenomen uppträder som de gör är det därför viktigt att analysera vilka aktörer som ingår i ett nätverk.

All interaktion bygger på att komplexitet reduceras (Luhmann 1979). Callon (1998a) beskriver hur interaktion kan förstås genom att dess inramning analyseras. Vad som åsyftas är alla de faktorer som bidrar till att minska komplexiteten och som därmed ökar möjligheten för ett rationellt agerande. Inramning handlar om allt från regler och normer till definitioner av objekt och roller. Olika aktiviteter och tekniker kan förväntas bidra till att upprätthålla, forma och omforma inramningen som i olika utsträckning stabiliseras. Denna teoretiska utgångspunkt kan specificeras ytterligare med särskild relevans för studier av ett projekt som syftar till att introducera en ny organiseringsprincip inom offentlig sektor. Tre dimensioner framstår som centrala:

En första sådan dimension som blir central att belysa är hur de sociala investeringarna konstrueras som objekt. Ett begrepp som använts för att fånga detta är territorialisering (Miller and Power 2013).

Begreppet åsyftar de aktiviteter som sker för att avgränsa objektet och skapa en grund för ansvarsutkrävande. Litteraturen indikerar att sociala investeringar handlar om att insatser och metoder som tillämpas också är möjliga att knyta förväntade resultat till. Detta i sin tur förutsätter att det går att mäta och följa upp de sociala investeringarna. Samtidigt som sociala investeringar förutsätter ett väl avgränsat objekt, och sociala investeringar som idé handlar om att utgå ifrån ett sådant, går det att konstatera att förutsättningarna kan antas vara utmanande. I praktiken handlar objektet om ett samarbete över organisationsgränserna och tillämpande av metoder inom det sociala området som ofta är svårsmåttade, med effekter som sträcker sig långt över tid. Positiva effekter kan också förväntas vara ojämnt fördelade över olika parter som interagerar och satsar resurser och dessutom komma att tillfalla organisatoriska enheter som inte är delaktiga i varje sig finansiering eller genomförande.

En andra dimension rör om roller och relationer mellan olika aktörer (Latour 1987). Som konstaterats handlar det om att skapa tydliga roller med en tydlig identitet. Ett första steg i en analys av roller och relationer handlar om att belysa vilka aktörer som involveras eller som avses att involveras. Frågeställningen handlar om vilka aktörer som genom aktiviteten sociala investeringar knyts samman? Sociala investeringar bygger på att en aktör antar rollen som ägare eller organisatör av processen med att genomföra investeringar och aktörer som genomför själva investeringarna. De involverade aktörerna måste också organisera sig internt och i relation till varandra samt skapa en ordning för interaktion under processens gång från de att investeringar initieras, till att de fortgår och sedan följs upp.

En tredje dimension som är central att belysa är enligt vilka normer och vilken rationalitet arbetet med sociala investeringar bedrivs (Miller and Power 2013). Rationalitet i detta sammanhang handlar om att värderingar och normer tillåts vara styrande. En central dimension handlar om att studera mätningar och ansvarsutkrävande och vilken roll och ställning dessa aktiviteter får, men också mot vad som ansvar utkrävs i relation till och vilken måttstock som används. I litteraturen kring sociala investeringar tilldelas ekonomiska värden och resultat en central position i arbetet. Eftersom detta inte traditionellt sett haft en central position i värdering av arbete och insatser inom det sociala området är det därför av intresse att belysa hur detta gestaltar sig och hur olika aktörer relaterar till de värden och normer som lyfts fram och centreras.

För studien innebär de beskrivna utgångspunkterna att analysen kommer att fokusera vilka aktörer som involveras i processen. En öppenhet finns för att olika aktörer kan vara drivande i olika stor utsträckning och att det också kan finnas aktörer och strukturer som försvårar och problematiserar utvecklingen. Vidare är det viktigt att belysa hur arbetet struktureras och på vilket sätt och på vilka grunder beslut tas samt vilka specifika arbetsmetoder som används. Det teoretiska resonemang som förts ger också en mer konkret ram för analysen. Centralt att belysa är:

- Sociala investeringar som objekt.
- Nätverkets aktörer.
- Roller och relationer mellan aktörer.
- Underliggande rationalitet, värdering och ansvarsutkrävande.

# Metod

De beskrivna utgångspunkterna gällande syfte och teoretisk hemvist indikerar att ambitionen med studien handlar om att generera explorativ förståelseorienterad kunskap. Mer än att pröva samband mellan orsak och verkan är syftet att generera en mer grundläggande förståelse, begreppsloggöra och peka på nya sätt att förstå det fenomen som studeras. Eftersom syftet handlar om att följa en process inom ett område där få studier gjorts kan syftet beskrivas som att explicitgöra en praktik (explicating practice) (Llewelyn 2003). Det teoretiska ramverket ger ett stöd åt forskningsprocessen genom att visa vikten av att belysa hur relationer stabiliseras genom samverkan mellan aktörer samtidigt som ramverket uppmanar forskaren att följa handlingar som sker i nätverket av aktörer (Latour 1987).

Den empiriska studien har varit longitudinell. De första intervjuerna genomfördes i december 2014 och de avslutande genomfördes i januari 2016. Sammanlagt genomfördes 43 intervjuer och 18 observationer. Därutöver skedde också återkopplingsamtal där empiriska iakttagelser diskuterades med projektansvariga.

Urvalet av respondenter skedde med ambitionen att skapa en så pass mångnyanserad bild som möjligt. Urvalet kan beskrivas som strategiskt. Tre olika faser med delvis olika fokus styrde urvalet. I en inledande studie intervjuades tjänstemän och politiker som var och hade varit involverade i initierandet av arbetet och som då var aktiva. Förutom att erhålla nulägesbeskrivningar var målet också att få en bild av hur arbetet dittills gestaltat sig för de inblandade. I en andra fas fokuserade vi det pågående arbetet. Det handlade dels om att följa tjänstemännen inom regionen som var mer operativt aktiva, dels om att generera en bild av de investeringsprojekt som initierades. Tre projekt studerades mer ingående. I en avslutande fas var ambitionen att generera en bild av hur arbetet under den tid vi följt det utvecklats av en bredare uppsättning respondenter, som i flera fall var samma som i den första fasen. Ambitionen var också att få en nulägesbild av aktuella problem och uppfattningar kring vilka de kommande åtgärderna och strategiska frågorna handlade om.

# Empiri

I detta avsnitt beskrivs det arbete med sociala investeringar i Västra Götalandsregionen som följts under drygt ett års tid. Ambitionen har varit att fånga väsentliga aspekter av arbetet och ge läsaren en grund och inblick i resonemang och uppfattningar som fångades under studiens gång. Avsnittet inleds med en karaktärisering av hur man i Västra Götalandsregionen valde att lägga upp arbetet.

## Upplägg för sociala investeringar i Västra Götalandsregionen

I litteraturöversikten konstaterades att det inte finns något enhetligt sätt att arbeta med sociala investeringar. Inledningsvis sker därför en övergripande beskrivning av den ansats som mötte oss i Västra Götalandsregionen.

I den ansats som valts tilldelades resurser genom ett (under studien återkommande) anslag. Det fanns inte heller någon diskussion om att medel skulle återföras av de organisationer som fick sänkta kostnader som en effekt av de investeringar som genomförts. Resursallokeringen skedde därmed enligt det som brukar benämnas budgetmetoden. Ansatsen som valts kan också karaktäriseras som territoriellt orienterad med en tydligt uttalad riktlinje i beslutet om att sociala investeringar skall ske genom ett samarbete mellan Västra Götalandsregionen och kommuner och möjligen andra aktörer. Vad gäller ägarskapet är det Regionutvecklingsnämnden som formellt äger beslutsfattande kring sociala investeringar. Beslutet om inrättande av sociala investeringar tydliggjorde emellertid att arbetet med sociala investeringar skall ske i samarbete mellan Regionutvecklingsnämnden, Folkhälsokommittén, Hälso- och sjukvårdsnämnderna samt kommittén för mänskliga rättigheter. Eftersom projekten inte skall genomföras inom en förvaltning eller inom de förvaltningar som tillsammans utgör ägare betonas vikten av att respektive projekt skall ha ett tydligt ägarskap på utförarsidan.

## Bakgrund

Frågan om Västra Götalandsregionen skulle satsa på sociala investeringar väcktes ursprungligen hos Folkhälsokommittén där både politiker och tjänstemän är vana vid att arbeta med frågor som rör folkhälsa. En tjänsteman från Folkhälsokommitténs kansli beskrev att de börjat intressera sig för sociala investeringar och sättet att ”*mäta utfall i termer av resurser, alltså kronor och ören i princip*”. Detta ledde till en motion i Regionfullmäktige under hösten 2010.

Arbetet med sociala investeringar tog sin början under 2012 i och med att Västra Götalandsregionen började utreda frågan om hur sociala investeringar skulle kunna genomföras. En initial åtgärd var att Regionstyrelsen i november 2012 gav i uppdrag åt tjänstemän att utreda frågan vidare (RS 2012, §227). Uppdraget gick till Regionutvecklingsnämnden (RUN) och frågan hamnade därmed på Regionutvecklingssekretariatets (RUS) bord. En viktig del i uppdraget var att utreda hur sociala investeringar i praktiken skulle kunna genomföras. Även om uppdraget formellt lades på RUN uttrycktes det att arbetet skulle ske i samarbete med Folkhälsokommittén.

Varför det inte hamnade hos Folkhälsokommittén ställde sig flera respondenter frågande till. En av politikerna som intervjuades menade emellertid att en anledning var att RUS var mer handlingsorienterade:

*... sekretariatet här var lite mer van att rigga riktiga projektverksamheter över en begränsad tid och verkligen få någonting gjort medan Folkhälsokommittén har varit lite mer övergripande och kanske inte så konkreta.*

Ett annat motiv som framhölls av en intervjuad politiker var att genom att förlägga frågan till RUN skulle det skapas en naturlig koppling till utvecklingsfrågor. Det framhölls också under intervjuerna att RUN har erfarenhet och kompetens vad gäller att lägga ut uppdrag på externa parter och genomföra projekt.

Beslutet om att satsa på sociala investeringar togs som ett majoritetsbeslut. Den bild som ges är att politikerna såg detta som en möjlighet att satsa på ett område som upplevdes som eftersatt. I regionens vision om "Det Goda Livet", VG2020, upplevdes den sociala dimensionen av hållbar utveckling som eftersatt av inte minst Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Sociala investeringar skulle därför komplettera detta och innebära en satsning på ett eftersatt område. Detta var en chans att "lyfta de sociala frågorna i utvecklingsarbetet".

För tjänstemännen på RUS var detta en ny fråga och det fanns ingen erfarenhet eller kompetens att jobba med sociala investeringar sedan tidigare. Även nationellt var detta en ny företeelse, i synnerhet när det gällde regioner. Det fanns vissa kommuner och även landsting som initierat ett arbete på området, men någon mer samlad kunskap fanns inte. En arbetsgrupp tillsattes med bland annat representanter från RUS och Folkhälsokommitténs sekretariat och ett utredningsarbete inleddes.

Utredningsarbetet ledde till ett tjänsteutlåtande (dnr: RUN 610-0488-13) där ett förslag till beslut presenterades rörande inriktning på det fortsatta arbetet med sociala investeringar. Förslaget gick ut på att resurser skulle öronmärkas för sociala investeringsmedel till förbyggande insatser för barn och unga. Formuleringen som användes var att syftet med sociala investeringar är "Hälsöfrämjande och förebyggande insatser för barn och ungas framtida utveckling och hälsa" med inriktning 2015-2016 att "Öka andelen barn och ungdomar som lyckas slutföra grundskolan med godkända betyg". I förslaget beskrivs ett antal kriterier för de satsningar som görs, att arbetet skall ske med utgångspunkt i befintlig organisation samt att 2014 skulle vara ett "prövoår" och att större satsningar skulle ske först 2015. Vidare föreslogs det att ett antal "pilotsatsningar" skulle göras och parallellt med detta skulle också ett förslag på hur frågan skall organiseras tas fram. Förutom att skapa en plan för organisering och genomförande av sociala investeringar betonades också vikten av att skapa en grund för kunskapsspridning. En sak som betonades särskilt var att de sociala investeringarna skulle ske i samverkan mellan olika delar av regionen och med andra aktörer som kommuner. Beslutet om att anslå 5 mkr för 2014 samt 30 mkr för 2015 hade tagits redan innan utredningen inleddes.

#### **Arbetet under 2014**

Under andra halvan av 2014, efter det att det politiska beslutet tagits om att satsa resurser på sociala investeringsmedel i linje med det förslag som utredningen kom fram till, inleddes det mer konkreta arbetet. Den organisering som skedde kring frågan byggde på en mindre arbetsgrupp, "den lilla arbetsgruppen". Denna grupp, som senare kom att kallas den operativa arbetsgruppen, bestod av tre representanter från RUS, Folkhälsokommitténs sekretariat samt från en av hälso- och sjukvårdsnämndernas kansli (HSNK). Den operativa arbetsgruppen träffades regelbundet, ofta en gång per vecka. Utöver den operativa arbetsgruppen skedde också ett arbete i det som benämndes den "stora arbetsgruppen". Utöver medlemmarna i den operativa arbetsgruppen bestod denna av representanter från övriga HSNK, ytterligare representant från Folkhälsokommitténs kansli samt chef för Näringsliv och chefen för Folkhälsokommitténs kansli. Utöver det var även Rättighetskommittén representerad.



I den operativa arbetsgruppen kom mycket av hösten 2014 att handla om att försöka bringa klarhet i uppdraget och att bestämma hur de konkret skall gå vidare. Det är framförallt frågan om hur de skall gå vidare med piloterna och så att säga få till stånd investeringar och frågan om hur de skall organisera sig som dominerar. Gällande båda frågorna finns det olika uppfattningar representerade i den operativa arbetsgruppen, men även i den stora arbetsgruppen. Vad gäller organiseringen finns det en skiljelinje i argumenten som rör i vilken utsträckning organiseringen skall utgå från en mer avgränsad ”beställarroll”, där projekten beviljas och följs upp av arbetsgruppen eller om man skall verka för att skapa en mer övergripande organisering för sociala investeringar. Det senare framhålls som viktigt för att skapa en förankring, men också för att åstadkomma strukturella förändringar. En central idé i tanken om den mer övergripande organiseringen är att det skall omfatta både politiker som representerar olika delar av regionen och att det skall finnas en bred representation bland tjänstemän. Både representanter från beställarsidan och från utförarsidan i regionen borde enligt resonemanget finnas representerade:

*...i styrgruppen så tänker jag att vi måste ha med utförarsidan, det är ju de verksamheterna som vi pratar om att vi ska gå igenom. Och att vi kan vara tre personer i en liten grupp som kan driva detta, det håller jag med om, men jag känner att en förankring till hur det här med styrgrupp och ledningsgrupp behövs mer, vi kan inte vänta till årets slut utan det behövs redan nu.*

Vad gäller inriktningen på investeringarna finns det också en skiljelinje mellan representanterna. Här handlar det om piloterna och deras roll. En linje är att piloterna är viktiga att genomföra under det första året, inte minst eftersom medel (5 mkr) anslagits och de som arbetar med projektet inte vet om de anslagna medlen kommer att finnas tillgängliga för nästkommande år. Piloterna lyfts emellertid också fram som viktiga för att skapa en grund för lärande och reflektion kring hur arbetet skall ske i framtiden. Ett annat skäl som framhålls är att piloterna är viktiga att genomföra för att, inte minst gentemot politikerna, visa handlingskraft och att de pengar som anslagits faktiskt gått till det avsedda ändamålet. En annan uppfattning är emellertid att pilotprojekten som de diskuterats är för avgränsade och inte leder till några strukturella förändringar. Riskerna finns då att sociala investeringar reduceras till avgränsade projektinsatser med liten effekt utöver de enskilda projekten.

De olika perspektiven som fanns representerade ledde till diskussioner och problematiseringar. Återkommande försökte deltagarna reda ut och separera ut frågor för att komma vidare, men ofta utan någon större framgång. De resonemang som fördes i den operativa arbetsgruppen fördes också i den stora arbetsgruppen.

Parallellt med försöken att reda ut hur framtida sociala investeringar skall ske och hur den framtida organiseringen skall se ut sker också ett arbete med att initiera pilotprojekten. Under 2014 identifieras några potentiella pilotprojekt och framförallt är det ett i samarbete med Grästorps kommun och ett i samarbete med Gullspångs kommun som framhålls som möjliga. Arbetet med att komma igång och faktiskt genomföra investeringar och börja bedriva verksamhet i projekten drar emellertid ut på tiden.

När hösten 2014 summeras går det att konstatera att mycket energi lagts på att försöka hitta en linje i de frågeområden som beskrivits ovan. Flera respondenter beskriver det som att det varit frustrerande och att det varit som att ”trampa vatten”. De medel som avsatts för att investera under 2014 har inte heller tagits i anspråk, förutom en mindre summa förstudiemedel till Gullspång kommun, eftersom de planerade pilotprojekten inte ansetts vara investeringsklara.

## Arbetet under 2015

2015 inleds i linje med 2014 med samma organisering och samma diskussioner kring inriktning på investeringar och framtida organisering. Ett faktum som står klart för de inblandade är emellertid att de medel som avsatts för 2014 och som knappt använts alls inte får föras över till 2015. Under tidig vår fortsätter samtalen med de nu två potentiella piloterna Grästorps och Gullspång. Arbetet rör sig dock långsamt framåt enligt respondenterna. Den anledning som framhålls är att båda projekten har svårt att leva upp till de krav som ställs. En genomgång av det empiriska materialet, med fokus på den kravställning som finns på projekten visar att definitionen av vad en social investering är täcker in en rad dimensioner som nedan sammanfattats i en tabell (1):

<b>Tabell 1</b>	
<b>Dimension</b>	<b>Krav på investeringsprojektet</b>
<b>Målgrupp och behov</b>	Tydligt specificerade, vilka vänder sig projektet till?
<b>Metod</b>	Beprövad, evidensbaserad eller ny
<b>Definierad effekt</b>	Beskrivning av förväntade effekter och när dessa uppstår. Helst med belagda kausalsamband.
<b>Avgränsning mot ordinarie verksamhet</b>	Projektet får inte vara del av ordinarie verksamhet. Insatsen ska vara ny och annorlunda.
<b>Avgränsning i tid</b>	Väl definierad start och avslut av projekttiden
<b>Samarbete och samverkan</b>	Krav på minst två huvudmän/enheter, varav regionen och minst en kommun måste ingå.
<b>Mätbarhet</b>	Insatsen skall kvantifieras så att mätningar av exempelvis effekter kan genomföras
<b>Mätsystem</b>	Beskrivning av hur mätning skall gå till
<b>Planerad fortsättning</b>	Beskrivning av hur projektet skall övergå till ordinarie verksamhet (utan extern projektfinansiering).
<b>Strukturerad mottagare</b>	Krav på tydlig mottagande part i de organisationer som ingår i samverkan (ledningsförankring)
<b>Intern projektledning</b>	Investeringens projektledning måste rekryteras internt för att inte alieneras från ord. Verksamhet.
<b>Medfinansiering</b>	Krav på medfinansiering från samverkansparterna (både kommun och region) i form av avsatt egen tid. Ej likvida medel.

## Piloter tidig vår 2015

I arbetet med att matcha fram piloter som skulle kunna få ta del av sociala investeringar visade det sig att det var svårt att leva upp till kraven som ställdes. I något fall backade de som visat intresse för att ta del av medlen ut:

*Men de ansåg också att de inte var investeringsklara när vi började ställa de här frågorna. Vilka är målgruppen? Vilka barn vänder ni er till? Varför gör ni det här? Och då tyckte dom att, nä, vi behöver prata ihop oss.*

Under tidig vår är det egentligen bara två piloter som det förs samtal med, även om det också dyker upp andra alternativ som den operativa arbetsgruppen talar med. De två piloterna refereras till som Gullspång respektive Grästorp. Ingen av dessa anses emellertid klara av de krav som organisationen ställer och i båda kommunerna påbörjas ett arbete med att anpassa de tilltänkta projekten:

*...men, det handlar också om att få dem att tänka att får vi nu regionala medel så finns det ett antal kriterier för vad man ska göra. Det var ju en liten transportsträcka hos någon av dem att vi krävde någonting, men det brukar det ju vara när man söker pengar att det kommer krav med dem.*

Grästorp kommer också några månader senare helt dra sig ut samtalet. De ligger enligt både deras egen bedömning och den bedömning representanter för operativa arbetsgruppen gör långt ifrån att vara exempel på sociala investeringar och svara upp mot de krav som finns. Gullspång sker det emellertid en återkommande dialog med, och representanter för operativa arbetsgruppen åker även dit och träffar dem. Deras projektidé handlar om att med hjälp av bland annat en familjecoach genomföra resursmöten tillsammans med familjer i behov av extra stöd. Olika aspekter av Gullspånga idé problematiseras. En sak som lyfts fram är att det verkar som om det saknas tydligt ledningsstöd för projektet. Vid närmare diskussioner visar det sig dock inte stämna och förankringen av projektet finns. Ett annat problem är emellertid att de inte tydligt nog definierat vad deras sociala investeringar handlar om. Det senare beror bland annat enligt en respondent på att den operativa arbetsgruppens definition vuxit fram efterhand, bland annat som ett resultat av diskussionerna med de möjliga piloterna. Det har gjort att de skärpt och tydliggjort sina krav, vilket i sin tur gjort att det blivit tydligt att Gullspånga sociala investeringar inte motsvarar detta. Arbetet i Gullspång fortskrider och under ett möte konstateras det att vissa krav verkar vara uppfyllda, men representanter från operativa arbetsgruppen trycker på andra dimensioner som måste tydliggöras ytterligare som rör både mätning och projektets framtida möjligheter att få en förlängning utan investeringsstöd från regionen. På ett observerat möte skedde följande dialog:

*Representant operativa arbetsgruppen: Man måste kunna se effekterna av arbetet. Vi måste ha indikatorer. Frånvaro är konkret och lätt att mäta.*

*Gullspång: Måste vi ange exakta mätmetoder? Vi vill gärna testa oss fram.*

*Representant operativa arbetsgruppen: Ni måste specificera. Ni måste ha nollläget och mäta effekterna efter ett antal år. Vi vill se fler indikatorer. Ni kan förstås finjustera indikatorerna efter det att ansökan är skriven. Ni kan ha en ram som ni kan finjustera inom.*

*Gullspång: Målgruppen är 3-10 år. Kan betyg i årskurs 6 vara en indikator?*

*Representant operativa arbetsgruppen: Ja, men vi investerar inte så långsiktigt. Ni ska implementera en 2-3 års investering i er verksamhet. Ni måste se hur det ska implementeras i den ordinarie verksamheten efter det att medlen är slut. Det gäller att ha ett långsiktigt perspektiv och se vilken samhällsekonomisk vinst ni ska göra.*

*Gullspång: De politiska besluten styr oss. Vi kan testa det här och se resultaten, men kan inte garantera att vi får fortsätta sedan. Det beror på politikerna.*

*Representant operativa arbetsgruppen: Ni måste ha en viljeyttring av politiken att det ska implementeras. Ni kan ju koppla in en referensgrupp som följer upp arbetet och är med på vägen. Det får inte bli ett projekt av det hela.*

Beskrivningarna visar att det var svårt att få till stånd pilotprojekten. Det fanns både inom den mindre operativa gruppen och inom styrgruppen en tydlig skiljelinje i inställning till pilotprojekten som återspeglade den ovan beskrivna klyftan gällande perspektiv på vad sociala investeringar är. Den ena grupperingen ansåg att det var viktigt att genomföra ett antal väl avgränsade pilotprojekt som de kunde lära av. Detta motsvarade enligt dem också de förväntningar politiken hade. Den andra grupperingen ansåg att piloterna var framhastade och att det var att börja i fel ända. Istället för att börja med enskilda piloter borde de jobba med att bygga strukturer för ett utvecklat samarbete mellan olika aktörer och där detta började längre upp i organisationerna. Enskilda projekt kunde sedan bli ett resultat av detta. Ett sådant tillvägagångssätt skulle bättre förankra de enskilda projekten och i större utsträckning garantera att resultatet i form av kunskap och utvecklade metoder skulle komma att tas tillvara.

### **En allmän utlysning av medel genomförs**

Under våren ändras emellertid händelseförloppet och arbetet med att genomföra investeringar tar fart. Detta resulterar i att RUN före sommaren tar beslut om att investera i flera projekt som ansökt om medel.

Under tidig vår sker arbetet med att försöka få de ovan beskrivna piloterna investeringsklara. Arbetet upplevs emellertid som trögt uppger flera av de inblandade. Mötena som observeras kommer ofta att handla om de olika perspektiv på sociala investeringar som beskrivits ovan. Ingen enighet uppnås dock, och ”vattentrampanget” fortsätter. Samtidigt uppger respondenter att det finns förväntningar från politiken på att investeringar faktiskt skall genomföras. Eftersom förra årets utnyttjade medel inte fick föras med till nästa budgetår, finns en oro för att de medel som anslagits för 2015 också ska ”brinna inne”. Utan att nå enighet om huruvida det är det bästa sättet att gå vidare eller ej beslutas det att en utlysning skall ske av SI-medel (SIM). Det politiska trycket var viktigt:

*Plus att vi hade ett tryck på oss från politiken att det behövde hända någonting. Det var nog inte bara jag för X fick ju också det trycket från sina politiker att nu måste det börja hända någonting. Så att när påtryckningarna kom från så många håll så var vi bara tvungna att bestämma oss. Men sen när vi väl fick till det beslutet efter att det var förankrat hos cheferna så diskuterade vi ju inte det mer. Så efter det så gick det lätt för då kunde man ju bara fördela arbetsutgifter, det blev väldigt tydligt.*

Utkastet på hur utlysningen skall se ut arbetas fram under mars månad. Arbetet är intensivt och som observatörer noterar vi att de återkommande diskussionerna om olika perspektiv, i varje fall för tillfället, inte får lika stort utrymme. Redan före sommaren skall beslut fattas och det innebär att projektansökningarna måste vara inne ett flertal veckor dessförinnan. Före det skall först utlysningstexten skrivas klart, ansökningsblankett tas fram, information om utlysningen gå ut och svar på frågor och stöd ges till dem som är intresserade av att söka:

*Vad som jag tycker gjorde väldigt mycket var att vi faktiskt beslutade om att ha en utlysning och ett datum. Då kunde vi inte hålla på att diskutera mer utan då var vi tvungen att ta fram kriterier, ansökningsblankett och rama in detta med sociala investeringar och vilket typ av investeringar vi ska göra. Vi var tvungna att ta fram bedömningsgruppen och experter och allt detta. Att vi tog ett beslut om att ha en*

*utlysning, det beslutet tror jag gjorde att det tog fart. Det var oåterkalleligt, det var bara att fixa det.*

Till slut var det 21 projekt som sökte. Ansökningsblanketten beskrevs som svår för de sökande och flera av dem hade fått hjälp av operativa arbetsgruppen för att kunna fylla i den.

*...vi hade större intresse, alltså mera redo verksamheter än vad jag hade räknat med. Nu kanske inte 21 stycken låter som så himla många, men med tanke på de kraven vi har, och det fick vi ju höra att vi har väldigt höga krav, det var en jobbig blankett att fylla i och sådär.*

När ansökningarna inkommit påbörjades arbetet med att bedöma dem. En första sällning gjordes av operativa arbetsgruppen som skapat en mall för bedömning av projekten. Först efter denna grovsällning skulle den bedömargrupp som skapats (med flera tjänstemän samt forskare med olika kompetens) träda in och granska de ansökningar som kvarstod:

*Granskningsmallen innehöll även kriterierna vi har... Den första sällningen handlade om de kriterierna vi har på hemsidan egentligen. Alltså har man fyllt i alla fälten i ansökan, saknas det för många fält så sällades man bort. Och sen handlade det om man är på rätt spår, är det rätt organisation? Är det en social investering du söker för eller det något annat? Så den första gallringen var ju på ren formalia och då föll elva bort. Det gjorde också att väldigt tunna ansökningar som hade uppfyllt alla kriterierna men som fortfarande bara hade skrivit ett par rader och som inte var fördjupade kom vidare till slutbedömning.*

Den mall som skapades utgick från redan befintliga mallar som använts på RUS tidigare. På förvaltningen fanns det en bred erfarenhet om att utlysa medel till olika sorters utvecklingsprojekt, ofta riktade mot privata utförare. I den operativa arbetsgruppen hade de en diskussion kring vad för sorts bedömning de ville göra och hur den skulle struktureras. Sedan valdes en mall som passade de kraven. Det bestämdes bland annat att bedömningen skulle bestå av siffror:

*"... ja, vi vill att den ska bedömas efter siffror och ja, vi vill ha en skala och den skalan ska motsvara hur väl man uppfyller någonting... vi delade in granskningen i olika huvudområden... där det var problemanalys och målgruppsuppfyllelse, genomförbarhet... är budgeten rimlig? Har man förankring bland beslutsfattarna? ... Bedömningsskalan var hur väl man uppfyller en målgruppsanalys till exempel, enligt tveksamt, acceptabelt, väl eller mycket väl. Så det var en fyrskalig skala."*

Flera av de ansökningar som inkommit hade brister vad gäller några eller flera av de grunder för bedömning som angivits. Detta gällde även dem som gick vidare. Något som flera sökande inte lyckats särskilt väl med var att beskriva hur projekten skulle mätas och följas upp. Den första sällningen som genomfördes av den operativa arbetsgruppen gick till på följande vis: De tog varje ansökan för sig och var och en gjorde en bedömning om den ska ges en etta, två eller trea. Treorna gick inte vidare i processen, medan tvåorna skulle granskas en gång till. För att vara en etta måste följande kriterier vara uppfyllda:

Tabell 2	-Finns det aktiviteter/insatser för målgruppen?
Kriterier	- Finns förväntade effekter för målgruppen?
	- Är investeringen hälsofrämjande och förebyggande?
	- Syftar investeringen till att målgruppen på sikt klarar grundskolan?
	- Är det en metodförändring?
	- Är det gemensamt ägarskap av VGR och kommun?
	- Finns medfinansiering från sökande parter?

Efter genomgången av de 21 ansökningarna blev det två ettor, nio tvåor och tio treor. På några av ansökningarna var man oense och då tittade man en gång till på dem och enades om en siffra.

När alla ansökningarna låg i någon av de tre högarna tog steg två i urvalsprocessen vid. De enades om att en av ansökningarna behöver kompletteras för att kunna gå vidare till bedömningsgruppen. Den som behöver kompletteras brast i målformulering, budget och medfinansiering. De sökte för ett ordinarie uppdrag och inte en social investering. Implementeringsfasen var otydlig och det var för mycket verksamhetsfokus. En av tvåorna blev en trea eftersom den röda tråden kring barnen saknades. Efter denna andra genomgång av ansökningarna blev det två ettor och åtta tvåor kvar som gick till bedömningsgruppen.

Därefter tog steg tre vid där alla som fått avslag, dvs alla treorna, skulle få en skriftlig motivering till varför de inte gått vidare i processen. De motiveringar som användes var att det saknas en komplett budget, riktlinjer för implementering, samhällsekonomisk kalkyl, ägarskap, indikatorer, genomförandeplan, medsökande och uppföljning. Likaså var i vissa fall målgruppen otydlig.

Nästa steg i processen var att låta den utsedda bedömargruppen ge sitt utlåtande. Bedömningsgruppen bestod av forskare och tjänstemän med olika kompetens samt en representant från hälso- och sjukvården. De olika medlemmarna i gruppen hade före det möte som hölls den 25:e maj delgivit de poäng de givit de olika projekten enligt mallen. Under själva mötet skedde en diskussion och vidare motivering till omdömena. En övergripande iakttagelse från mötet gällande svagheter i ansökningarna var att bedömningsgruppen uppfattar att de hade en lösning före ett problem. Det vill säga att samverkansparterna har en metod de vill använda men är betydligt sämre på att precisera målgrupp, urval, uppföljning och mätning av indikatorer. I arbetet med att sälla kan de sex projekt som erhåller lägst poäng relativt snabbt sållas bort. De övriga fyra blir det mer diskussion kring. Diskussionerna rör hur väl utvecklad ansökan och beskrivningarna av projekten är över lag, hur målgrupper beskrivs, specifikation av budget samt omfattning på projekt. Mötet med bedömargruppen leder emellertid fram till att de anser att de fyra projekten som erhållits högst poäng bör få gå vidare. I nästa steg skall den operativa arbetsgruppen fortsätta att arbeta vidare inför det kommande styrgruppsmötet och i nästa led ett underlag för politiskt beslutsfattande.

## Tre projekt i fokus

I den första utlysningen ansökte som beskrivits 21 projekt om projektmedel. Av dessa beviljades i slutändan fyra projekt medel. Här beskrivs tre av projekten<sup>1</sup> mer ingående med fokus på projektens syfte, organisering och arbetsprocessen.

### Träningsprogram för medveten närvaro och resiliens (TMR)

Ett av projekten var Träningsprogram för medveten närvaro och resiliens (TMR). Projektet ägs av Närhälsans utvecklingscentrum för barns psykiska hälsa (NUPH) men består av en större grupp samverkande parter.

De sökta medlen var drygt tre miljoner kronor. Ansökan skedde i samarbete med Psykologenheten Väster i SDF Västra Göteborg. Projektet vänder sig till barn och unga ”främst på skolor med uttalad socioekonomisk problematik”. Projektet kan beskrivas i olika delar/insatser. I den ena insatsen skall ett träningsprogram genomföras för att stärka ”närvaro och resiliens”. Programmet löper under tio veckor och innebär tio minuters mindfulnesssträning per dag samt en gruppträff om en timme varannan vecka. Den andra studien är klinisk psykologisk intervention i samarbete med avdelningen för Klinisk Fysiologi på Sahlgrenska. Detta program har ett annat upplägg och kräver också en etisk prövning. I ansökan förs argument fram kring den specifika målgruppen, barn i unga tonåren som är socioekonomiskt utsatta. Referens sker till studier som gör det troligt att de projekt som skisseras kan förväntas ha effekt. Bland de mål som beskrivs återfinns starkt förnöga att möta stress och impuls kontroll samt förbättrade skolresultat. Dessa mål ska följas upp med självskattningenkäter blodprov samt lärarskattning. En ekonomisk beräkning bifogas som indikerar att om projektet genomförs kan det förväntas leda till att kostnader på mellan sju och 32 miljoner undviks.

Arbetet med TMR-projektet bedrivs som ett samarbete med representanter för Närhälsans utvecklingscentrum för barns psykiska hälsa (NUPH), Göteborgs stad, en privat konsult och forskare som representerar Sahlgrenska universitetssjukhuset. Det finns en styrgrupp på chefsnivå som beskrivs som väletablerad redan före projektets start. I styrgruppen sitter bland annat sektorchef för utbildning i Stadsdelen väster, enhetschefen för Psykologenheten väster, områdeschef från Närhälsans barn- och ungdomsmedicin, och därutöver sitter också en folkhälsosamordnare med från Stadsdelen väster. Projektledaren är forskningsanknuten och sedan tidigare knuten till projektet i den pilotstudie som genomfördes. Projektgruppen är sammansatt av ett flertal aktörer som representerar de olika samverkande parterna. Projektet kan definieras som ett forsknings- och utvecklingsprojekt och ett flertal personer är involverade i genomförandet. Förutom de personer som är aktiva i projektgruppens organisationer förutsätter också genomförandet ett aktivt engagemang av de lärare vars klasser ingår i projektet.

Även om det fanns en utvecklad idé kring projektet upplevdes ansökningsförfarandet som stressigt, men att bra stöd gavs av regionens representanter som utlyst medlen. Det som upplevdes som svårast var att göra en ekonomisk beräkning gällande projektets effekter. Hjälptogs både av regionens representanter och av en person inom Göteborgs stad som hade erfarenhet av liknande beräkningar.

En av aktiviteterna som påbörjats är etikprövningen som framförallt är en avgörande del i delprojekt två. Delprojekt ett beskrivs inte som avhängigt av etikprövningen och respondenter beskriver det som möjligt att genomföra även om prövningen inte skulle godkännas. Etikprövningen är en del i det arbete som pågår och, som av en av respondenterna, beskrivs som ett omfattande administrativt planerings- och samordningsarbete som inleddes efter det att ansökan beviljades och som fortsatte under hösten

---

<sup>1</sup> Det fjärde projektet följdes redan av en annan forskargrupp i ett annat syfte.

2015. En annan del i detta arbete är att informera skolor som ingår i projektet och föräldrar om projektet. Ytterligare en del handlar om att planera det konkreta genomförandet och ta fram manualer som skall användas. Manualer och upplägg måste också testas innan det egentliga projektet kan ta sin början.

Flera respondenter resonerar kring fortsättningen efter det att projektet genomförts i termer av att resultatet kommer att vara i form av standardiserade och beprövade metoder att arbeta efter. Det beskrivs som att det finns ett behov av projektet eftersom det finns en brist på beprövade metoder inom det aktuella området. Förhoppningen är därför att resultatet ska kunna spridas och användas av andra organisationer än de som ingår i projektet.

### **Tidiga insatser för ökad skolnärvaro**

I ett av projekten vänder sig initiativet till målgruppen barn i skolan i årskurs 1-3 och handlar om att öka närvaron i skolan. Projektet har sin upprinnelse i att problemet med hemmasittare, det vill säga barn som inte kommer till skolan, uppmärksammades.

Projektet ägs av Västra Götalandsregionens Närvårdssamverkan Södra Älvsborg. I ansökan sökte projektet medel för drygt tre miljoner kronor. Ansökan skedde i samarbete med Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken Södra Älvsborgs Sjukhus och beskrivs som ett samverkansprojekt mellan skola och socialtjänst i Borås stad samt barn och ungdomspsykiatri. Ambitionen är att göra en insats som riktar sig mot barn i årskurs ett till tre med en skolnärvaro under 85 procent. Problembeskrivningen som görs underbyggs med referenser till utredningar som pekar på att denna grupp är en riskgrupp. Frånvaron identifieras som en riskfaktor. I projektet skall insatser och behov utredas med hjälp av kvalitativa och kvantitativa metoder. Varje elev med mindre än 85 procents närvaro skall utredas och få en samordnad individuell plan upprättad om ett sådant behov anses finnas. I ett samarbete mellan skola, individ och familjeomsorg samt barn och ungdomspsykiatri skall insatser utvecklas. En ekonomisk analys beskriver att det finns en stor kostnad för ett framtida utanförskap för elever och att det finns ett samband mellan frånvaro och betyg och i nästa steg mellan slutbetyg i nian och social och psykisk problematik.

Formerandet av arbetsgruppen kring ansökan och det fortsatta projektet beskrivs som okomplicerat eftersom det främst utgick ifrån redan etablerade samarbetsstrukturer med Västbus som en central del. Västbus är en regional samverkansmodell mellan regionen och kommunerna som bland annat har i syfte att underlätta samordning kring individer i behov av sammansatt stöd. I projektgruppen fanns redan före det att man började arbeta med ansökan om sociala investeringsmedel representanter för kommunens individ och familjeomsorg och skolan, och FoU Sjuhärad. De olika aktörerna beskriver att det utifrån respektive organisation finns ett gemensamt intresse av att genomföra projektet eftersom det ligger i linje mer deras organisationers uppdrag och målsättningar.

Idén om att göra något åt problematiken med hemmasittare fanns innan dess att sociala investeringsmedel fanns att söka. Det hade också påbörjats ett arbete där diskussioner pågick mellan flera av de aktörer som senare kom att ingå i projektgruppen. Däremot beskrivs idén och projektform inte som särskilt väl utvecklade. Flera av respondenterna beskriver hur ansökningsförfarandet upplevdes som rigoröst, detaljerat och krävande. En respondent menade dock att den omfattande processen med att formulera ansökan också var av godo:

*Samtidigt så tror jag att det är bra, det ger oss en möjlighet att processa våra tankar runt vad projektet ska göra och resurssättningen.*



En projektledare har rekryterats till projektet som redan tidigare varit involverad i utarbetandet av projektplanen och ingått i gruppen som sökte om medel.

Efter det att ansökan beviljats var en av utmaningarna att få skolor att ställa upp. På högre nivå i kommunen upplevdes det inte som särskilt problematiskt. Däremot beskrivs det som en större utmaning längre ner i organisationerna. På de skolor som ingår skall lärarna göra en insats. Samtliga elevers frånvaro skall mätas enligt sex olika kategorier och föras in i datasystemet Dexter. En observation av ett möte på en skola visar att engagemanget från lärarna inte kunde tas för givet, utan att tvärt om ett visst motstånd kunde skönjas. Projektledarna klargör för personalen att användningsgraden av programmet Dexter måste vara minst 90 % för att projektet skall vara lyckat och man skall kunna hitta elever med behov. Det innebär en rejäl uppräckning för många skolor i kommunen som ofta mäter cirka 50% av lektionerna.

Bland de lärare som deltar på mötet förefaller idén om att mäta och följa upp frånvaron i syfte att minska den vara accepterad. Flera lärare förefaller emellertid vara skeptiska till ytterligare arbetsuppgifter som läggs på alla andra

*Ja, jag är med i en arbetsgrupp men jag trodde inte att det var så mycket tid. Är det så mycket så säger jag upp mig.*

Mer positiva förefaller andra personalgrupper vara på skolorna som observeras, som exempelvis rektor, representant för elevhälsan och skolpsykologen.

Under hösten hade arbetet med projektet, utöver etablerandet av ett samarbete och formering av organisationen, påbörjats. Det handlade då bland annat om att börja utreda orsakerna till frånvaro. Fokusgrupper hade genomförts som en del i detta. I viss mån hindrades dock arbetet av att den etiska prövning som krävs. Det är avgörande att den går igenom, men upplevs som praktiskt svår att genomföra. Under hösten 2015 pågick emellertid arbetet med prövningen.

Projektet beskrivs som enkelt att följa upp och enligt en respondent har de enkla ”målvärden”. Det handlar dels om processorienterade mått som handlar om att följa upp hur stor andel av frånvaron som registreras. Men det handlar också om resultatvärden i form av hur frånvaron fallet ut som ett resultat av projektet. För att projektet skall beskrivas som lyckat krävs det också att det sker en spridning av arbetssättet. Uppföljning i ekonomiska termer beskrivs i vagare ordalag och det handlar mest om att det finns en vinst i att elever klarar av att gå ut skolan med fullgoda betyg och att det i förläningen leder till ekonomiska vinster. Den ekonomiska bedömningen handlar enligt en respondent som att vi får ”luta oss mot Ingvar Nilsson” och dennes ekonomiska antaganden.

Det fanns bland dem som arbetade med projektet stora förhoppningar om att både en fortsättning inom de involverade organisationerna och en spridning till andra kommuner i samverkansområdet skulle kunna ske. En sak som betonades var att det skulle komma att bli viktigt att tydligt kunna visa nyttan av projektet inte bara för målgruppen utan också för de organisationer som skulle förvalta och ta till sig arbetssättet:

*”Det gäller verkligen att förstå att detta är en social investering, att få medarbetare att våga satsa på detta för att man tror att man kommer tjäna på det i den andra ändan, och att barnen kommer tjäna på det. men där är jag krass så, jag tror inte att man kommer få detta att funka om man inte själv tjänar på det. det måste finnas en win-win i det, självklart är det viktigt att barnen vinner på det, men varje organisation är lite sig själva*

*på så sätt att man måste vinna på det själv. Man måste känna att detta är en insats som lönar sig, det handlar mycket om bra kommunikation och implementering.”*

Samtidigt som det betonas att det är viktigt att skapa engagemang och en vilja att ta till sig arbetssättet betonas det också under intervjuerna att vissa strukturer redan finns på plats som borde gynna en fortsättning. Registrering i Dexter är redan obligatorisk, även om det inte sker fullt ut. Att samarbeta kring elever med en särskild problematik och upprätta en SIP beskrivs också som något som egentligen redan är obligatoriskt men som inte alltid sker. Det handlar därför mycket om att bygga en struktur som egentligen redan ”borde ha funnits”.

## **Utmanande avstamp 2**

Gullsångs kommun var en av de första att anmäla intresse för att genomföra en social investering, som beskrivits tidigare. Till skillnad från de övriga tre projekt som tilldelades medel i den första utlysningen under våren 2015 hade Gullspång redan före det att utlysningen av medel skedde haft en dialog under en längre period med regionens operativa arbetsgrupp. De hade också tilldelats extra resurser i form av förstudiemedel i syfte att bygga upp sin investering inför en ansökan i den första utlysningsomgången.

En läsning av ansökan ger underlag för en beskrivning av projektet. Som ägare till projektet anges Gullspångs kommun, som söker tillsammans med Närhälsan Gullspång Vårdcentral och Skagerns vård- och hälsoenhet. I ansökan söktes drygt fyra miljoner kronor. Syftet beskrivs som att förbättra förutsättningarna för målgruppen, barn 3-10 år med normbrytande beteende, att gå ut grundskolan med godkända betyg. Insatsen skall ske genom en samverkan mellan vårdcentraler, familjecentrum, skola och socialtjänst. Insatsen bygger på anammande av ett arbetssätt som utgår från SKL:s Förändringskoncept. En kartläggning skall enligt ansökan ske av risk- och skyddsfaktorer och insatser göras utifrån ett helhetsperspektiv. En viktig del är en ”familjecoach”. Problembeskrivningen i ansökan ringar in ett lokalt problem med en hög andel unga som inte når upp till tillräckligt goda resultat i skolan. Ett mål som specificeras är att minst 50 familjer skall ha erbjudits ett så kallat resursmöte under investeringsperioden och ett annat att minst 22 % av de barn och familjer som är identifierade ärenden skall ha höjt skyddsfaktorer och minskat riskfaktorerna. I den samhällsekonomiska beräkning som görs uppskattas de kommande besparingarna till 900 tusen kronor per år. En mer långsiktig beräkning visar emellertid att besparingarna kan bli avsevärt mycket högre.

Projektet beskrivs av intervjuade som en förlängning på tidigare projekt i kommunen, Utmanande avstamp, som haft en liknande inriktning. Detta projekt finansierades av kommunen. I det projektet fanns det emellertid inte en lika tydligt uttalad idé om samarbete med regionen. Respondenterna beskriver att utvecklingen av ansökan i riktning mot mer samarbete med regionens verksamheter skedde för att projektet skulle leva upp till de krav som ställdes vid utlysningen av medel. Andra krav som det togs hänsyn till i arbetet var att målet uttalat skulle handla om fullständiga betyg i grundskolan samt att det skulle ske en medfinansiering. Målet om att koppla insatserna till fullständiga betyg var något som alltså inte funnits med i det tidigare delprojektet och beskrevs också som att ”det var inte vårt mål”. När respondenterna själva beskriver syftet med att satsa på sociala investeringar inom det projekt de bedriver lyfts andra saker än målet om fullständiga betyg fram. Det betonas att det handlar om att göra något åt en problematik som personalen i verksamheterna ofta känner, men inte kunnat åtgärda. Det handlar om att explicit adressera ett område där personalen haft en ”magkänsla” av att det finns en underliggande problematik. Nu erhålls en struktur för arbetet och en tydlighet som gör att detta kan åtgärdas.

De inledande kontakterna och diskussionerna med Västra Götalandsregionens representanter beskrivs som trevande och att saker och ting klarnade efterhand allt eftersom diskussionerna fortskred:

*Det blev ett möte... Det var fortfarande på en ganska diffus nivå där. Det var inget bestämt och de svarade tydligt också att det här var ju en försöksomgång. Att man ville då titta på hur man ska man arbeta med sociala investeringar. Hur ska vår process se ut och så vidare. Då är det ganska tydligt att man inte är klar över hur man ska arbeta med det här. Det var ganska svårt att få besked om vad som skulle gälla egentligen. Och så uppdagades det lite grann efter hand.*

Efterhand blev kraven tydligare och lättare att begripa för representanter för Gullspångs kommun. I och med att en mall fanns att tillgå som en del i utlysningen av medel under våren 2015 föll ytterligare delar på plats. Att leva upp till kraven i mallen upplevs emellertid som svårt, inte minst eftersom kraven är omfattande och detaljerade och kräver mycket tid:

*Det är otroligt omständigt. Det är så mycket små delmoment som skall besvaras och där vi som känner till verkligheten i våra organisationer att det är, man har så fullt upp i sin vardag att man inte har möjlighet att svara upp för alla små. Det är väldigt många moment. Bara det när vi skulle skriva själva projektplanen, att bryta ner det från ansökan till en projektplan med hjälp av de frågeställningar som VGR ställer, det tog otroligt, det är näst intill en doktorsavhandling. Vi som praktiker, vi tycker om att jobba med människor, vi kan väl känna att vad som är processmål, vad som är effektmål och sådant är bra men vi kan känna att det är för mycket.*

Arbetet med att skapa en social investering i enlighet med den kravbild som framarbetades beskrivs som utmanande eftersom det kräver personalresurser. Både för kommunen som måste sätta av resurser för arbetet och de parter som skall samverka. Eftersom det i olika utträckning för inblandade parter avsatts tid inom tjänst skapas också olika förutsättningar för att engagera sig. Från kommunens sida upplevs det som att samarbetsparternas inom regionen haft svårt att skapa tid och utrymme bland annat för att de saknat utvecklingsledare för arbetet, vilket också beskrivs av respondenter som representerar regionen. Ett rent praktiskt problem för kommunen har varit utlysning och tillsättning av tjänster. Detta eftersom det är en mindre kommun i en geografisk region där det är svårt att rekrytera till speciella tjänster som är tidsbegränsade och där kanske innehållet måste delas.

En annan utmaning som beskrivs kopplat till arbetsprocessen handlar om att det är många aktörer på olika nivåer som skall involveras. Det gäller chefer från olika nivåer och samordning av personer från olika organisationer. Internt i kommunen finns en styrgrupp med bland annat kommunchef, chef för IFO samt skolchef och rektorer. Utöver det har också kommunstyrelsen engagerats genom att ett underlag fördes upp för beslut om en viljeyttring. Det blir mycket möten som måste prioriteras, men detta sker i konkurrens med den ordinarie operativa verksamheten. En respondent menar att detta tagit allt för mycket tid och att verksamhetspersonal ofta hellre engagerar sig i verksamheten än deltar i möten.

Uppföljningen planeras att ske på individnivå för att fånga om ”skyddsfaktorerna” höjts. Ett annat sätt att följa upp som lyfts fram är genom enkäter. Vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av begreppet beskriver samtliga respondenter att de är övertygade om att det på sikt lönar sig med en satsning som denna. Mer konkret pekas mer allmänna samhällsekonomiska beräkningar ut som ett stöd i bedömningen. Men det lyfts också fram mer konkreta och direkta besparingar i exempelvis framtida minskade behov av utbildningsinsatser för dem som inte har fullständiga betyg och där det går att

räkna på vad en utbildningsplats kostar under ett år. Under intervjuerna framkommer också en mer tveksam inställning fram kring huruvida det är möjligt att göra relevanta beräkningar som fångar allt eftersom många av vinsterna kan ligga långt fram i tiden.

Intervjumaterialet visar att det finns en positiv inställning till kravet om att projektplanen skall innehålla en tydlig idé om fortsättning efter det att den period som medel beviljats för löper ut. En respondent menar att detta skiljer projektet från andra som ofta rinner ut i sanden. Likväl upplevs det som praktiskt problematiskt, både eftersom projektet är av försökskaraktär och därför att det inte kan garanteras att det stöd som behövs erhålls. Projektets resultat kanske inte lever upp till förväntningarna eller får de resurser tilldelades som behövs:

*Det är i och för sig bra att det står uttalat att man ska ha som avsikt att implementera det man gör i alla fall, men det är ju så att vi kommer inte implementera något som vi kommer fram till är dåligt. Och vi kan inte heller garantera att våra chefer tycker detta är bra om tre år. Oavsett vad vi säger, även om det är bra så kanske de säger att vi inte har några pengar. Det finns aldrig några sådana garantier, så på så vis blir det lite svårt. Det blir så mycket som hänger ihop med att vi är försökskaniner.*

För att lyckas med en fortsättning beskrivs det som avgörande att projektet dels genererar ett resultat som är bra, dels att man inom projektgruppen lyckas mobilisera andra centrala aktörer som ser värdet och nyttan av det som sker i projektet. Det handlar om personal inom förskola, skolan, vården och socialtjänsten som tydligt skall se nyttan. Arbetssättet skall växa fram och etableras under perioden och förhoppningsvis bli ”ett kitt man inte kan vara utan”.

## **Hösten 2015**

Efter sommaren 2015 fortsatte arbetet med att påbörja en ny utlysning somgång. Deadline sattes till den 30 september, vilket innebar att ansökningstiden var två veckor kortare än på våren. Inför denna andra utlysning hade den operativa arbetsgruppen av olika skäl inte haft möjlighet att besöka lika många verksamheter i syfte att sprida information om sociala investeringar. Detta sammantaget gjorde att de förväntade sig färre ansökningar denna omgång, vilket i sig inte innebar ett problem eftersom av de cirka 30 miljoner kronor som fanns till förfogande vid årets början återstod nu tio miljoner för den andra utlysningen. Arbetsgruppen hade dock förhoppningar om att några av de ansökningar som tidigare fått avslag nu skulle komma in med bättre och mer genomarbetade ansökningar. Vid bedömningsgruppsmötet i oktober konstaterades att sju ansökningar inkommit varav fyra hade passerat den första sällningen. I slutändan var gruppen överens om att föreslå ett beviljande av en investering med fokus på integrationsfrågor i Sjuhärad, bestående av samverkansparter från Barn- och ungdomspsykiatri, Borås stad och nio andra kommuner i området.

Samtidigt aktualiserades frågor om hur arbetet i relation till de projekt som beviljats anslag skulle ordnas. De fyra tidigare beviljade investeringarna hade villkorats med att senast i augusti 2015 inkomma med detaljerade projektplaner av respektive projekts mål, delmål och aktiviteter. Efter en genomläsning av dessa bestämde sig den operativa gruppen för att bjuda in projektledarna för respektive investering till en utbildningsdag i målstyrning, arrangerad av den operativa arbetsgruppen själva. Syftet var att dels att skapa samsyn inom och mellan projekten gällande ovan nämnda begrepp, men också att göra projekten mer uppföljningsbara. Det var också tydligt att dagen var en del i en lärandeprocess för den lilla arbetsgruppen som också ansåg att detta var ett viktigt syfte:

*Vi behöver ha samma modell när vi följer upp. Det ser så olika ut i de olika projektplanerna. Ni är ett test, ni är försökskaniner.*

Parallellt med arbetet med den nya utlysningen hade nu frågan om det centrala ägarskapet av sociala investeringsmedel återigen väckts till liv. I september genomfördes en större utbildningsdag för politiker ifrån olika nämnder och kommittéer. Syftet var att öka medvetenheten om sociala investeringar bland politiker samt att genom diskussionsgrupper komma fram till vilken syfte sociala investeringar skall ha i Västra götalandregionen och hur politikernas roll skall se ut i arbetet. Det generella intrycket från dagen var att politikerna upplevde frågan som aktuell och angelägen. Viss kritik framkom också i diskussionerna, inte minst kopplat till att sociala investeringar bygger på frivillighet (fritt att ansöka) och att verksamheterna redan idag ska jobba mot de uppsatta målen.

Vidare diskuterades under hösten återigen hur den övergripande organiseringen av sociala investeringar skulle se ut. Detta skedde också i ett skede av en större omorganisation i tjänstemannaorganisationen av Västra Götalandsregionen. Den lilla arbetsgruppen vittande återkommande om en viss sårbarhet, delvis kopplat till att gruppen tappat en medlem i den stora omorganisationen, men också som ett uttryck för otillräcklig styrning i arbetet. Det resulterade i en utvidgad styrgrupp instiftades samt en ny politisk referensgrupp bestående av politiker från RUN, Folkhälsokommittén samt HSNK. Under hösten kom dessa konstellationers roller att sättas. Den politiska referensgruppen saknade beslutsmyndighet och fungerade som ett politiskt bollplank framförallt för den operativa gruppen. Tanken var också att den politiska referensgruppen kontinuerligt skulle informeras om arbetet med sociala investeringar för att sedan sprida och förankra tagna beslut i respektive nämnder och kommittéer. I den nya styrgruppen var en tidig uppgift att behandla bedömningsgruppens resultat efter den andra utlysningssomgången, innan förslaget presenteras för beslut i RUN. En kanske än viktigare roll blev dock att äga frågan om den framtida organiseringen, om än i nära samarbete med den lilla arbetsgruppen.



# Analys

Analysen inleds med att de gjorda empiriska beskrivningarna ställs mot det ramverk som skisserades i det teoretiska avsnittet. Först analyseras hur sociala investeringar konstruerades som objekt. Analysen visar att konstruktionen av sociala investeringar sker genom att stärka och garantera relationer. Därefter sker en analys av nätverket som ger en beskrivning av ett utbrett nätverk som ställer krav på organisering och samordning. Efter det blir de båda centrala rollerna ägare och investeringsprojekt belysta. Kopplat till äggarrollen görs iakttagelsen att den inte har en enhetlig identitet utan att det finns olika perspektiv. Analysen av de investeringar som erhållit medel visar att de inom gruppen och inom enskilda projekt kan beskrivas utifrån två olika idealtyper, med olika syften och förutsättningar. Därefter utvecklas en diskussion kring normering och värdering. Det konstateras att normeringen som skett lett till att ekonomi tonats ner, samtidigt som metodfokus och organisering hamnat i förgrunden.

## **Hur sociala investeringar konstrueras som objekt**

En läsning av de empiriska beskrivningarna visar att konstruktion av sociala investeringar som objekt var en central aktivitet och dessutom en process som fortgick över tid. Arbetet ledde fram till en kravlista som omfattade en rad dimensioner.

Ett första steg togs i den utredning som låg till grund för beslut om fortsatt arbete med sociala investeringar. Sociala investeringar handlade om att främja barn och ungas framtida hälsa och utveckling. Fokus specificerades till att ”öka andelen barn och ungdomar som lyckas slutföra grundskolan med godkända betyg”. En central dimension som också fastslogs var att sociala investeringar skulle bestå av samarbete mellan flera aktörer. Trots detta var ett återkommande tema under det fortsatta arbetet diskussioner kring hur samarbetet skulle ges en innebörd. Exempelvis kom frågan upp på flera möten om hur regionens roll eller andel skulle se ut i relation till andra aktörer. Att specifikationen av innebörden skedde i en process över tid och efter diskussioner mellan olika parter var också kännetecknade för övriga dimensioner i fastställandet av vilka krav och kriterier som gällde för en social investering. Andra centrala kriterier som tydliggjordes efter hand handlade exempelvis om vikten av specifik avgränsad målgrupp, tydlighet i projektorganisation, trovärdighet i metoder (kausalsamband), ekonomisk kalkyl samt förankring i de organisationer som samarbetar kring genomförandet av den sociala investeringen. Men förtydligande av vad en social investering är skedde också genom att peka ut vad en social investering inte är. Ett exempel på detta är att under processen betonades det att en social investering inte är pågående liknande aktiviteter i någon av organisationerna eller ett avgränsat projekt utan tydlig idé om fortsättning.

Processen med att definiera vad en social investering är kan beskrivas som en lärprocess där den refererade utredningen var en viktig aktivitet. En annan aktivitet var det arbete som påbörjades men inte slutfördes med att initiera ett antal pilotprojekt där både regionens representanter i arbetsgruppen och representanter för potentiella piloter vittnar om att krav och specifikationer skedde efterhand, allt eftersom frågor och problemställningar aktualiserades. En tredje aktivitet som var bidragande var den första utlysningen av medel som krävde att en mer explicit mall för ansökan och en där till hörande mall med kriterier för bedömning utarbetades. I denna process ställdes krav på dels trovärdiga kravställningar som projekten måste leva upp till, men också en tydlighet i hur bedömningar skulle ske i nästa steg när ansökan inkommit.

Konstruktionen av investeringsobjektet kan alltså beskrivas som en inramningsprocess. Redan i inledningen beskrevs att sociala investeringar handlar om en insats eller åtgärd nu som kan förväntas

leda till positiva effekter längre fram. För att skapa en kausalrelation mellan insats och framtida vinster accentuerades en rad krav som syftade till att avgränsa och tydliggöra sociala investeringar som objekt. I praktiken skapades denna kausala relation genom att en rad krav specificerades som skulle troliggöra att gjorda investeringar skulle leda till framtida vinster. Identifikationen av målgrupp och behov och tillämpande av en beprövad metod/insats syftar till att identifiera en potentiell effekt/vinst. Likaså skall krav om systematisk mätning och uppföljning producera trovärdiga ”bevis” om relationen. Krav om förankring handlar framförallt om att garantera ett genomförande så att vinst kan uppstå, men också om att skapa garantier om förlängning och spridning. Det senare svarar snarare mot idéerna om multiplikatoreffekter. Kravet på förankring, beredskap för fortsättning och medfinansiering skedde också för att skapa en gemensam målbild och garantera att det fanns ett starkare intresse av att förvalta projektet under dess genomförande, men också om värnande om dess fortsättning.

Resultatet av inramningsprocessen blev en konstruktion av sociala investeringar som objekt som kunde antas garantera relationen mellan insats och framtida vinster och ett tillvaratagande av multiplikatoreffekten. Men också, ett objekt som hade distanserats från andra pågående verksamheter. Det går också utifrån resultatet av de båda utlysningar som genomförts att konstatera att många av de projekt som ansökt om medel för att genomföra sociala investeringar inte levt upp till kraven enligt de bedömningar som gjorts. Några av de krav som varit svåra att leva upp till för flera projekt har varit: krav om en socioekonomisk kalkyl, tydlig förankring och löfte om fortsättning efter investeringsperiod, trovärdig organisering och mätning och strukturerad uppföljning.

### **Organiseringens utbredning och gränser**

I det teoretiska avsnittet lyftes vikten av att uppmärksamma nätverkets sammansättning av aktörer fram som en del av analysen av organisationen. Analysen av nätverket fokuserar på utbredning, både i bemärkelsen vilka aktörer och praktiker som engageras eller som det finns förhoppningar om att engagera och vilka aktörer och praktiker som inte inkluderas eller distanseras aktivt.

Det går att konstatera att den väl avgränsade definitionen av sociala investeringar som kunde observeras i föregående analysavsnitt bygger på ett vitt utspritt nätverk av aktörer: nätverket breder ut sig både horisontellt och vertikalt. Inom regionen involveras politiska beslutsfattande organ inom regionen, med RUN som den mest aktiva aktören, men också Regionstyrelse och utförarnämnder berörs. Organiserandet av det som kan beskrivas som ägarrollen för investeringsprocessen involverar också ett flertal hierarkiska nivåer inom parallella hierarkier i linjeorganisationen. Detta avspeglas inte minst i olika arbets- referensgrupper med deltagare från olika nivåer och enheter. De organisatoriska konstellationer som tillsammans skall genomföra investeringarna bygger lika så på ett engagemang från olika aktörer och nivåer. Allt från operativt aktiva aktörer inom exempelvis skola och socialtjänst till nämndpolitiker och kommunfullmäktige.

De olika aktörerna fyller olika syften i nätverket som avses att skapas. Det handlar bland annat om operativt verksamma som skall genomföra projekten, om förankring för att säkerställa att projekten kan genomföras, förankring för att garantera en fortsättning och stöd i utvärdering och uppföljning av forskare. Nätverkets bredd gör också att processen med sociala investeringar knyts till interna processer hos de samarbetande organisationerna. Exempelvis måste krav om medfinansiering och fortsättning efter projektidens slut relateras till budgetprocesser hos de samverkande. Lika så måste arbetet med sociala investeringar från ägarsidan relateras till Västra Götalandsregionens egen budgetprocess och regler kring ekonomistyrning. För vissa av projekten är det också avgörande att projekten genomgår en etisk prövning, vilket utgör ytterligare en aktör som skall inkluderas.



I en analys av nätverket är det emellertid viktigt att inte bara uppmärksamma vad som knyts samman, utan också vad som aktivt måste distanseras. I enlighet med den definition som gjorts av sociala investeringar är det exempelvis viktigt att de investeringar som erhåller medel inte utgör en del av ordinarie verksamhet. Det är också viktigt att distansera arbetet från den årliga budgetcykeln, inte minst för regionens ägarorganisation. De empiriska beskrivningarna indikerar att trots att själva definitionen av sociala investeringar handlar om att anlägga ett långsiktigt perspektiv så tenderar kortsiktiga ekonomiska överväganden att spela in. Exempelvis får inte medel som avsatts för investeringar föras över till nästföljande år om de inte tagits i anspråk under innevarande år. Av samma anledning hindras regionens verksamheter på projektnivån att stå som formell ägare då medel tilldelas för hela projekttiden.

Det finns därmed en lång rad aktörer som måste inkluderas, men också som måste distanseras. Detta ställer krav på samordning och styrning. De empiriska beskrivningarna av hur arbetet har gestaltat sig och vilka problem som tillstött indikerar att mängden av aktörer som måste knytas samman gör att arbetet tenderar att ta lång tid och att det är svårt att fatta snabba beslut. Detta blir tydligt inte minst i relation till att frågor ofta måste behandlas i olika beslutsorgan, som vart och ett följer sitt eget tidschema.

## **Roller och relationer mellan aktörer**

Arbetet med sociala investeringar initierades med ett utredningsuppdrag kring hur arbetet skulle ske. Det i sig var en indikation på att det inte fanns någon färdig modell att utgå ifrån. Arbetet som följts i denna studie har också handlat mycket om organisering och identifikation av roller och angreppssätt. Det går att konstatera att samtidigt som det etablerats ett arbetssätt och ett angreppssätt som möjliggjort att de första investeringarna har kunnat göras pågår allt jämt en diskussion om upplägget inför framtiden. Nedan diskuteras först den interna organiseringen. Med det åsyftas Västra Götalandsregionens egen organisation för att arbeta med att genomföra sociala investeringar. Begreppet ägare eller ägare av sociala investeringsmedel används för att känneteckna denna organisation. Därefter diskuteras investeringarnas roll, organisering och relation till ägaren.

## **Ägarens roll och organisering**

Den operativa ägarrollen av sociala investeringsmedel har främst axlats av det som ofta benämns som den operativa arbetsgruppen som under hela processen haft stöd i det som först refererades till som den stora arbetsgruppen, som senare ändrade form och kom att benämnas styrgruppen för sociala investeringsmedel. Under 2015 har den organiseringen av ägarrollen utökats med referensgrupper. Nedan när det refereras till ägarorganisationen är det främst den operativa arbetsgruppen och styrgruppen som åsyftas.

Under studiens gång har det blivit tydligt att det funnits olika perspektiv representerade i ägarorganisationen. Framförallt framstår två olika perspektiv som centrala. Perspektiven representerar olika syn på hur sociala investeringar skall genomföras och då framförallt avseende processen fram till dess att investeringar sker, men också gällande relationen till investeringsprojekt som inletts. Inte minst inledningsvis ledde detta till återkommande diskussioner kring upplägg och ansats, vilket gjorde att det ibland var svårt att komma vidare i arbetet. Under perioden med genomförande av utlysningar föreföll denna konflikt tonas ner. De olika synsätten kring angreppssätt artikulerades emellertid åter under senare delen av hösten 2015 i en förnyad diskussion kring möjligt upplägg för det framtida arbetet.

I ett försök att fånga skillnaderna i perspektiven beskrivs de här som två idealtyper (tabell 3). Idealtyper skall förstås som stiliserade konstruktioner som avser att förtydliga och framhäva vissa

aspekter av ett fenomen (Sjöstrand 1985). Detta för att i nästa steg möjliggöra en jämförelse och kontrastering av andra fenomen och observationer i relation till idealtypen.

Enligt det ena perspektivet, här kallat ”ägare som finansär”, betraktas sociala investeringar som en väl avgränsad insats som utförs av annan part enligt en överenskommelse. Ägaren blir därmed en tydlig principal i relation till den utförande agenten. Ingåendet av relationen bygger på en tydlighet i vilka behov som finns, vilken målgruppen är, hur investeringen kan mätas och följas upp och vilka som är de ingående parterna som skall genomföra investeringen. Ägaren ställer enligt detta perspektiv tydliga krav utifrån nämnda kriterier. Den utförande organisationen ansvarar sedan fullt ut för genomförandet och avrapportering. Ägaren å sin sida bedriver ett aktivt uppföljningsarbete. Enligt arbetssättet förutsätts det att den sociala investeringen bygger på tydliga grundläggande idéer kring kausalsamband och att det finns rimliga ”evidens” för att insatsen kan förväntas ha önskad effekt. Eftersom uppdraget enligt detta perspektiv är väl avgränsad förutsätts enbart en mindre organisation med kompetenta beställare som har en tydlig förankring i sitt arbete i ”linjen” och ytterst beslutsfattande nämnd.

Enligt det andra perspektivet, som här kallas ”social investering som partnerskap” betraktas sociala investeringar som något som utgår från behov i samhället och där identifikation av behov och bestämmande av lämpliga insatser är en process som kräver insatser från flera samverkande parter. Det saknas a priori en naturlig (enkel) avgränsning både vad gäller definition av behov och vilka insatser som är relevanta. De sociala investeringarna ”förhandlas” enligt detta perspektiv fram i en process mellan flera olika parter som samtliga ser ett behov av att finna en lösning och där ett utvecklat samarbete är en del av lösningen. Med utgångspunkt i partnerskapsperspektivet är beställarrollen mer proaktiv och verkar mer aktivt för att specifika investeringar skall komma till stånd inom vissa områden, men också mer aktiv i själva processen med genomförande. Eftersom arbetet är mer omfattande och mindre avgränsat krävs en bredare organisering där frågor kan förankras och olika kompetenser tas tillvara.

Som framgår av beskrivningarna skiljer sig de båda perspektiven åt gällande hur sociala investeringar skall identifieras, beslutas om och vilken roll olika parter skall ha. De erfarenheter som gjorts i arbetet med sociala investeringsmedel indikerar att olika kompetenser och krav på organisering aktualiseras beroende på vilket perspektiv som anläggs. Enligt beställarperspektivet får ägaren av sociala investeringsmedel en mer avgränsad roll som beställare av projekt där kompetens framförallt krävs i form av förmåga att utlysa medel och bedöma projekt samt följa upp gjorda investeringar. Enligt partnerperspektivet får ägaren en mer proaktiv och samarbetsorienterad roll där det inte finns en tydlig skiljelinje mellan ägare/beställare och utförare. Det krävs då en förmåga att strukturera samarbeten, värdera olika möjliga insatser och sedan följa dessa. Denna skiljelinje har varit tydlig i de återkommande diskussionerna och i argumentationen för arbetsättets upplägg.

Tabell 3	Partner	Beställare
Mål	Etablera struktur	Specifika insatser
Initiering	Behovsinventering och förhandling	Bedömning av insatser
Relation till SI	Samarbetspartner	Kravställare
Organisering	Bred förankring både hos ägare och utförare	Avgränsad beställarfunktion
Under projekt	Aktiv uppföljning och	Uppföljning med fokus på

	facilitator	avvikelser
Kompetens	Bred	Specialiserad

Det empiriska materialet visar att det funnits en medvetenhet bland respondenterna om de olika perspektiven och återkommande diskussioner har skett kring dem. Det arbete som skedde med utlysningar följde i stort idén om en mer avgränsad beställarroll även om en organisatorisk struktur skapades för att stärka förankringen av arbetet. De alternativ som diskuterats under hösten 2015 som handlat om att inte enbart utgå från utlysningar utan att även skapa samarbeten inom relevanta områden där behov identifieras ansluter emellertid åter till partnerperspektivet.

Den uttolkning som här görs är att skillnaderna i perspektiv delvis bottnar i olika bakgrund och tradition som de samverkande parterna i den operativa arbetsgruppen och i den vidare styrgruppen representerar. De med erfarenhet från RUN har erfarenhet, en upparbetad kompetens och tradition av att arbeta med beställning av projekt. Exempelvis ”hämtades” mallar inför utlysning och bedömning från RUS. De med bakgrund inom folkhälsoarbete har istället en erfarenhet och kompetens i att arbeta med att utveckla långvarigare samarbeten med olika parter med målet att åstadkomma strukturförändringar inom det sociala området.

### **Investeringsobjekten**

När denna slutrapport skrivs har fem projekt erhållit medel. Fyra av projekten erhöll medel i den första omgången och endast ett den senaste utlysningen som hölls i december 2015. Sammantaget går det att konstatera att det är en stor andel av projekten som söker medel som inte anses hålla måttet och bland dessa är det flera som ligger relativt långt ifrån att kunna komma ifråga för investeringar. Investeringsobjekten kan diskuteras utifrån syfte, organisation och upplägg.

Först diskuteras här organiseringen. Med utgångspunkt i de fyra första projekten som beviljades medel, varav tre beskrivits närmare i empirin, går det att konstatera att i samtliga fall rörde det sig om projektorganisationer som redan fanns på plats med en idé när den första utlysningen skedde. Det är givetvis inte särskilt underligt med tanke på att utlysningstiden var relativt kort. Ett etablerat samarbete mellan parterna som skall genomföra investeringarna var därmed i princip en förutsättning. Likväl vittnar de som representerar projekten om att det var tidskrävande och också tidsmässigt pressat att formellt leva upp till de krav på organisering och förankring i respektive organisation som krävs. För att skapa förankring fördes beslut högre upp i hierarkin i respektive organisation. Ett annat uttryck var styrgrupper som tillsattes inom de olika investeringsprojekten. Det går också att konstatera att för vissa av projekten innebar kravbilderna också att nya samarbetsparter rekryterades och en utveckling av projekten skedde för att leva upp till kraven på vilka parter som måste ingå.

Ytterligare en kravbild som upplevdes som svår att leva upp till var att de som sökte investeringsmedel skulle beskriva och troliggöra att projekten skulle fortsätta och permanentas efter det att projektiden löpt ut. På den punkten går det också att iaktta en diskrepans mellan kraven som ställs av ägaren till de sociala investeringarna och de som representerar investeringsobjekten. Ägarkraven handlar om att objekten skall kunna visa att det finns ett hierarkiskt stöd uppifrån i de ingående organisationerna. Detta betraktas som en garanti för att projektet har det stöd som behövs för genomförande, men också för att det efter projektet skall införlivas i ordinarie verksamhet. Granskas utsagorna som respondenterna gör kring vad som är avgörande för en fortsättning så handlar det istället nästan uteslutande om att de som arbetar i de ordinarie verksamheterna verkligen skall se och uppfatta nyttan av projekten. Endast då kommer det finnas en möjlighet att projekten får en fortlevnad.

Granskas projektens upplägg och syften går det att se att de skiljer sig åt på vissa punkter. Att de inte skiljer sig åt mer än de gör beror förmodligen till stor del på att samtliga genomgått ett ansökningsförfarande där samma kriterier gällt för alla. Rimligen har det en effekt som gör att de strukturmässigt i vissa avseenden blir mer lika varandra. Likväl går det att på ett mer övergripande plan se skillnader mellan projekten och inom projekten. För att tydliggöra skillnader och likheter och i förlängningen kunna föra en utvecklad diskussion används ånyo idealtyper.

Två huvudtyper (tabell 4) av projekt kan då urskönjas: forskning och utvecklingsorienterade och metodtillämpande. Dessa båda projekttyper skiljer sig på flera punkter. Den första handlar om syftet. De utvecklingsorienterade har som primärt syfte att ta fram och säkerställa effektivitet i nya metoder. Resultatet av projektet är därmed en modell eller metod som kan tillämpas. De metodtillämpande handlar om att med en tillgänglig metod åtgärda ett identifierat problem. Resultatet handlar därför i dessa projekt om att de identifierade behoven tillfredställs. Ett andra område som de skiljer sig åt på är hur problemformuleringen sker. I forskningsprojekten är det främst ett kunskapsgap som identifieras. Exempelvis att det saknas metoder inom ett visst område. Inom de metodtillämpande projekten är problemet att det finns ett behov av en insats. Metoder för att göra insatsen kan sedan sökas.

Andra dimensioner som de båda typerna skiljer sig åt inom gäller kompetens och genomförande. Det forskningsorienterade projektet bygger på hög grad av specialisering och en avgränsad kompetens för att kunna säkerställa ett genomförande. De metodtillämpande projekten kräver istället en bredare kompetens och en tydligare förankring i flera organisationer. I forskningsprojektet ställs höga krav på metod och tillvägagångssätt, detta för att säkerställa resultatens giltighet. Inom det metodtillämpande projektets ställs större krav på organisering och samordning och en flexibilitet för att kunna säkerställa implementering. Men också vad som händer efter projekten skiljer sig åt. Det forskningsorienterade projektet leder till en modell eller metod som kan tillämpas och spridas. Kanske i den organisation där projektet prövats (men denna kanske valts för att det är mest förmånligt att testa metoden och inte för att behovet är störst), men framför allt ska kunskap om resultatet av projektet spridas till andra. I det metodtillämpade projektet är det istället först och främst ett fortsatt arbete med att tillämpa metoden i den organisation som infört den som är av vikt. Om bara delar av verksamheten testat att arbeta med modellen skall också ett spridande ske till andra delar av organisationen. Om arbetet upplevs som positivt kan också ett spridande till andra organisationer ske.

Tabell 4	Projekttyp	
Dimensioner	Forskning och utveckling	Metodtillämpning
Mål	Bevisa nytta	Åtgärda problem
Problem	Kunskapslucka	Lokala förutsättningar
Kompetens	Kunskap (specialist)	Beslut/förankring
Genomförande	Metod	Organisering
Resultat	Modell	Effekt
Efter projekt	Spridning av kunskap	Fortsatt tillämpning

Beskrivningarna av de två idealtyperna syftar till att framhäva skillnaderna mellan olika sorters projekt. Granskas de projekt som fått medel är det tydligt att samtliga bär drag av båda idealtyperna, men lutar mer eller mindre åt den ena eller andra. TMR-projektet har en tydlig och stark forskningsorientering, särskilt det ena av de båda delprojekten. Gullspång med sin familjecentral lutar mer åt metodtillämpning. Tidiga insatser för ökad skolnärvaro innehåller också drag av båda där både

behov skall inventeras, men också metoder utvecklas, eller identifieras och tillämpas. Sammantaget går det därmed att peka att projekten till viss del är av liknande karaktär, men att det både mellan och inom projekten finns skillnader av mer strukturell karaktär vad gäller insatserna. Att projekten både handlar om tillämpning och forskning och utveckling är också något som stöds av den definition av sociala investeringar som gjordes i den ursprungliga uppdragsbeskrivningen samt i de mer generella idéerna om vad en social investering är som beskrevs i rapportens inledning. I så motto är observationen om olikheter inte särskilt anmärkningsvärd. I nästa avsnitt där normering och värdering diskuteras konstateras det emellertid att projekten bedömts enligt en enhetlig mall och på samma sätt.

## **Normering och värdering**

Här vänds fokus till normering och värdering i processen med sociala investeringar. Den teoretiska referensramen pekade ut vikten av att uppmärksamma med vilken rationalitet aktörer agerar. En indikation gavs i diskussionen kring hur sociala investeringar konstrueras som objekt och där en omfattande lista på kriterier kunde identifieras som bestämmer vad en social investering är. Två centrala frågor som hamnar i förgrunden här är vilka som var de mest centrala kriterierna som tillämpades och hur kriterierna tillämpades.

Att investeringarna skall leda till positiva effekter på sikt tillhör kärnan i definitionen av vad en social investering är, vilket illustrerades i inledningen i samband med att sociala investeringar som fenomen belystes. Det var också ett kriterium som tidigt i den studerade processen lyftes fram som centralt. Granskas sedan hur arbetet gestaltade sig och inte minst då i samband med bedömningen av projekt går det att peka på två iakttagelser. Det ena är att det ställdes krav på dem som sökte investeringsmedel att "räkna på" investeringarna genom samhällsekonomiska beräkningar och att dessa utgjorde ett av kriterierna för att bedöma projekten. Det andra är att detta kriterium inte hade en avgörande roll i bedömningen. Granskningen av de beräkningar som presenteras i de olika projektansökningarna visar också att de beräkningar som presenterades inte var särskilt utvecklade. Istället ger de intryck av att vara schablonartade och inte särskilt starkt kopplade till de enskilda projekten. Det sker övergripande antaganden i beräkningarna som pekar på att investeringarna rimligen kommer att ha effekt och att de ekonomiska vinsterna kan vara betydande. En rimlig tolkning är därmed att det ekonomiska kriteriet finns med i bedömningarna, men snarast i bakgrunden.

Två andra kriterier framstår istället som mer centrala: trovärdighet i metod och i organisering. Vad gäller metod handlar det om att projekten skall beskriva metoden som skall tillämpas eller testas och hur detta skall gå till. En central del i detta är att beskriva vilka samband som finns mellan identifierad målgrupp, insatser och förväntade resultat. I relation till detta kriterium ställs också krav på att det redovisas hur mätning och uppföljning skall ske av både process och resultat. Exempelvis restes krav på att mål och delmål skall specificeras. Detta var också det uttalade temat på den under hösten 2015 genomförda workshopen för de beviljade projekten. En samlad tolkning är därför att det var viktigt att projekten kunde framställa en trovärdig beskrivning av metod.

Vad gäller organisering framstår detta också som ett mycket centralt kriterium. Inte minst framkom det i diskussionerna som skedde med de potentiella pilotprojekten, då ett tema var förankring i respektive organisation på ledningsnivå. De projekt som beviljades medel hade också skapat styrgrupper med beslutsfattare i respektive ingående organisation i samarbetsprojekten. En annan central dimension i kraven på organisering var att projekten skulle bestå av samarbeten och att det skall framgå vad olika parter skall göra i projektet. Ytterligare en dimension handlar om den interna organiseringen och bemanningen av de sociala investeringarna där krav handlat om att projektledare skall komma från de samarbetande organisationerna för att säkerställa en förankring som kan underlätta en fortsättning på arbetet med respektive investering efter det att perioden för

investeringarna löpt ut. Sammataget visar de empiriska beskrivningarna att trovärdigheten i organiseringarna var en viktig bedömningsgrund.

En relaterad fråga handlar om hur bedömningarna skedde. Här går det att peka på två olika iakttagelser. Det ena handlar om att bedömningarna operationaliserades genom ett arbete med mallar och kvantifiering och det andra handlar om att professionella ställningstaganden fick stort utrymme. Om början tas i arbetet med att strukturera första utlysningen och sedan bedömningen visar de empiriska beskrivningarna att detta arbete dominerades av försök att tydliggöra för de potentiella projekten vad som krävs genom skapande av en formaliserad ansökningsmall som så att säga "tvingade" in projekten i en hårt styrd form. Detta möjliggjorde i sin tur i nästa steg när ansökningarna väl inkommit ett effektivt arbete med att först sälla bort de ansökningar som uppenbart inte levde upp till kraven eftersom avvikelser i relation till bedömningsmallen kunde registreras. Förfarandet med en bedömningsmall möjliggjorde också att projekten som inkommit kunde poängsättas för respektive kriterium i mallen. En samlad poäng kunde sedan sammanställas för respektive projekt. De inbördes relativt olika projekten kunde därmed rangordnas och relateras till varandra. Mallen var därmed ett viktigt verktyg i genomförandet av arbetet och bidrog till den visualisering av de sökande projekten som upplevdes som nödvändig. Användandet av mallar ter sig därmed som en avgörande del i bedömningsarbetet.

Användandet av mallar och rangordning av projekt enligt en kvantifiering var emellertid inte det enda som styrde bedömningsprocessen (då hade det varit klart i och med att poängen var satta). Processen kännetecknas också av att professionella bedömningar fick ett stort utrymme. Både i värderingen och poänggivandet i respektive kategori och i den slutgiltiga bedömningen och de beslut om vilka projekt som borde förordas spelade professionella bedömningar in. Med professionella bedömningar avses här bedömningar som grundar sig i personers erfarenhet och kunskap relaterat till den specifika situationen och där det saknas en fast skala eller ett entydigt värde som möjliggör en på förhand bestämd grund för beslut (Mintzberg 1983).

Analysen av bedömningsprocessen visar hur processen med att identifiera sociala investeringar systematiserades både med hjälp av verktyg och bedömningar som tillsammans möjliggjorde samlade bedömningar. Framförallt var det projektens beskrivning av metod, arbetssätt och organisering som var avgörande för om de skulle kunna komma ifråga för tilldelning av resurser eller ej. Samtidigt visar analysen också att strävan efter att skapa enhetlighet och jämförbarhet gjorde att samtliga projekt bedömdes på samma grunder, trots att de är olika till karaktär och specifikt syfte.

En andra övergripande iakttagelse rör projektens ekonomiska dimension. Som beskrivits var de samhällsekonomiska beräkningarna trots att de utgjorde ett grundläggande formellt krav inte särskilt styrande eller centrala i den fortsatta bedömningsprocessen. Någon direkt länk mellan utfall i form av effekter och ekonomi har därmed inte skapats. I förgrunden har metodernas relevans för en specifik problematik och projektens organisering istället stått. Beskrivningarna av projekten visar också att i relation till tidigare erfarenheter från ansökningsprocesser har utlysningen av sociala investeringsmedel, i den process som genomförts, inneburit ett mer avgränsat (tydliggjort) och accentuerat ansvarstagande som fokuserar resultat i viss utsträckning men framförallt organisering.

Ytterligare en observation som kan göras kring bedömning och värdering handlar om mål i relation till behov. I den inledande litteraturöversikten beskrivs detta som en central dimension. Det går också att utifrån de empiriska beskrivningar som gjorts att konstatera att i bedömningen av varje enskilt projekt betonades det att det måste finnas en behovs- och målgruppsanalys. Detta satte behov i det enskilda investeringsprojektet i fokus. Vad som därmed inte utgjorde en grund för bedömning var övergripande

behovsanalyser och målsättningar. Detta skulle kunna beskrivas som att ägaren inte skapade en grund för prioriteringar eller bedömningar som grundade sig i en mer övergripande behovsanalys.

En avslutande observation gällande normering och värdering rör de tilldelade projektens förhållningssätt till bedömningsprocessen och kravbilden. Det går att konstatera att varken kraven på organisering eller på metod möttes av ifrågasättande. Möjligen ifrågasattes i viss mån kraven om förankring och att en fortsättning skall garanteras. Överlag problematiserades kravbilen emellertid inte i någon större utsträckning. En förklaring kan vara att de som tilldelats medel i samtliga fall representerade befintliga samarbeten vilket gjorde att det redan fanns både etablerade organisationer och genomtänkta upplägg som kunde relateras till de krav som ställdes, om än med viss modifikation.

En sammanfattande slutsats kring normering och värdering är att fokus hamnade på att dels säkerställa relationen mellan metod och insats, dels att säkra fortsättning och spridning genom organisering. Mer svårsmätta och svårvärderade dimensioner som ekonomiskt värde eller uppskattning av värdet av nyttan för den enskilde skedde inte. Relateras vad som fokuserades till hur det skedde beskrevs en rationell process med fokus på standardisering av bedömningar med väl utvecklade mallar. I relation till uppmärksammandet av projektens olika karaktär går det att konstatera att bedömningen utgick från samma standard. Framförallt handlade det om att bedöma projekten enligt utgångspunkten att projekten handlade om att tillämpa metod. Några särskilda kriterier för att bedöma forsknings- och utvecklingsinsatser skedde inte.

# Kunskapsbidrag och diskussion

I detta avsnitt tydliggörs kunskapsbidraget och en diskussion utvecklas som centrerar dels vad studien visar i relation till tidigare studier av sociala investeringar, dels hur vi kan förstå sociala investeringar som ny logik i organiseringen av social verksamhet. Början tas i två centrala teman som lyfts fram i analysen. Det ena temat handlar om olika dimensioner i ägarrollen. Det andra temat handlar om normering och bedömning i relation till övergripande mål.

## Ägarroller och ansatser

Ett bidrag i studien i relation till den tidigare litteraturen kring ägarrollen är att komplexiteten i rollen varit tydlig. Komplexiteten i det som observerats kan dels beskrivas utifrån ansats, dels utifrån rollfördelningen i ägarskap mellan finansiär och utförare. Vad gäller ansats gav studien underlag för att peka på att två olika mer renodlade typer är tänkbara. Den ena beskrevs som distanserad och principalorienterad och benämndes finansiär och den andra beskrevs som samarbetsorienterad och benämndes som partner. Som konstaterades lånade den faktiska utformningen i det studerade fallet drag av båda typerna. Det kan konstateras att den uppdragsbeskrivning som fanns inrymde en målkomplexitet som kan förklara att inte en mer renodlad beställarroll axlats.

Den gjorda studien möjliggör att ett tentativt resonemang kring övergripande ambition i relation till organisering kan utvecklas. I litteraturen kring sociala investeringar beskrivs målsättningen med sociala investeringar utifrån olika nivåer. En grundläggande nivå handlar om att enskilda projekt får avsedd effekt. En mer långtgående ambition handlar om att arbetet med sociala investeringar leder till mer systemövergripande förändringar där organisations- och styrningsprinciper etableras som leder till långsiktighet och helhetssyn (Nilsson 2014). Balkfors (2015) visar att olika kommuner valt olika ambitionsnivå i hur mycket medel som satsas, om det är återkommande eller engångssatsningar och hur central satsningen är.

Då målsättningen skiljer sig åt är ett rimligt antagande att också organiseringen anpassas för att på ett avvägt sätt vara ändamålsenlig. Den genomförda studien indikerar att hur organiseringen av arbetet med att genomföra sociala investeringar läggs upp påverkar möjligheten att uppnå de mer direkta målen och de mer systemövergripande förändringsambitionerna. Väl avgränsade målsättningar kräver en begränsad organisation och en tydlig beställarroll, likt den renodlade finansiär som beskrevs i analysen av ägarrollen. De mer övergripande ambitionerna förefaller kräva en mer omfattande organisering eftersom strukturer skall påverkas på olika nivåer och kanske i hela organisationen (eller organisationerna). Här lutar det mer åt att arbetet bör hämta drag av det som ovan beskrevs som ägaren som partner. Rimligen finns det en kostnadssida av att arrangera en mer övergripande organisering som bör vägas mot ambition och satsade medel för investeringar. Det motsatta kan också rimligen förväntas. Vid en mer begränsad organisering kan mer övergripande förändringar förväntas vara svårare att uppnå.

Resonemanget kring organisering kan förlängas till strukturen för ägarskapet av respektive social investering. Den ansats som valts och det sätt som investeringar genomförts på i Västra Götalandsregionen har tydliggjort att ägaren som finansiär har kompletterats med en tydlig ägare av den enskilda operativa insatsen som varje investering utgör. Det tydliggjorda ägarskapet fylldes också med en strategisk innebörd. Detta genom betoningen av att organisationerna som samarbetade i utförandet skulle erbjuda stark organisatorisk förankring och kunna påvisa beslutskapacitet gällande spridning och fortsättning. Flera faktorer förefaller bidra till vikten av att tydliggöra och ställa krav på



en tydlig ägare för respektive investering. En sådan är att med en finansiär som representerar en huvudman och en utförarkonstellation som består av flera (andra) huvudmän måste en samordning garanteras. I de studerade fallen skedde detta med ett tydligt utpekande av ägarorganisation samt tillsättande av styrgrupper för respektive enskild investering. En bidragande faktor som skapar behov av en tydlig ägare av den enskilda investeringen är också att ägaren av den sociala investeringsprocessen som helhet inte själv är involverad i driften, utan har en mer renodlad strategisk investerarroll. Ytterligare en bidragande faktor handlar om ambitionsnivå och målsättning som finns med att genomföra sociala investeringar. Det var den senare aspekten som gjorde att kraven på en förankring på ledningsnivå accentuerades hos utförarna eftersom det fanns uttalade mål om spridning och fortsättning.

Studien bekräftar därmed vikten av att uppmärksamma hur organiseringen sker av ägarskapet och dess tudelade natur med en strategiskt orienterad ägare och en driftsägare (Jannesson and Jonsson 2015). Studien visar emellertid också att vid val av inriktning som handlar om att finansiären de facto investerar i flera olika "territorier", med en ambition om att säkerställa så kallade multiplikatoreffekter, krävs också multipla strategiska strukturer. Utöver en strategisk förankring för ägaren av investeringsmedlen, krävs också en strategisk förankring av respektive investeringsprojekt. Sammantaget blir det som beskrivits i analysen en lång rad aktörer som skall engageras och som skall ge aktivt stöd åt investeringsprocesserna. Detta är också en utmaning så till vida att koordineringen måste baseras på ömsesidighet eftersom parterna är olika huvudmän som saknar bestämmanderätt över varandra.

Sammanfattningsvis visar diskussionen olika aspekter av ägarskapet. Beroende på mål och ambitioner kan olika ansatser väljas och den praktiska organisering som sedan görs av ägararen till sociala investeringar kan väntas föra med sig olika för- och nackdelar beroende på vilken målbild som finns. Eftersom analysen visat att en central dimension i konstruktionen av sociala investeringar är organiseringen av dessa är det också viktigt att uppmärksamma att mål och ambitioner även påverkar hur vi ska förstå ägarskapet av respektive investering. Studien som genomförts och tidigare litteratur indikerar exempelvis att ägaransvaret kan vara antingen mer avgränsat kring drifts- och implementeringsansvar eller mer övergripande och orienterat mot de samarbetande organisationernas strukturer.

### **Bedömning, risk och ekonomi**

Ett område studien bidrar inom är hur mål faktiskt aktualiseras i processen med att genomföra investeringar. Grundläggande i tanken med sociala investeringar som idé är att det skall handla om behovsbaserade insatser som över tid kommer att ge positiva ekonomiska effekter. Enligt litteraturen bör målsättningen relateras till en analys av behov och kan som beskrivits antingen handla om att mer avgränsade insatser eftersträvas eller att mer systemövergripande förändringar mot större långsiktighet utgör ambitionen. Litteraturen betonar också att insatser skall bedömas utifrån behov och ekonomiska nyttokalkyler.

En observation som är intressant att uppmärksamma och som lyftes fram i analysen handlar om att den ekonomiska kalkylen fått en underordnad roll i västra Götalandsregionens arbete. Som beskrivits var de kalkyler som upprättades för respektive projekt schablonartade och det skedde inte heller något försök att tydligt relatera framtida vinster till olika aktörer som de kunde tänkas tillfalla. Utifrån den genomförda studien går det att peka på några rimliga förklaringsgrunder till att den ekonomiska dimensionen inte fått större betydelse. De empiriska beskrivningarna ger en indikation om är att det helt enkelt är svårt att upprätta trovärdiga kalkyler. Någon vana eller kompetens har inte de inblandade parterna heller enligt de empiriska beskrivningarna. Fokus läggs istället på metod och genomförande

där kompetens och erfarenhet är större. En andra också tentativ förklaring är att det beror på resursallokeringsmodellen som valts. Med en budgetmodell, utan krav på att enheter som på sikt gör vinster också skall betala delar av dessa, skapas inte motivation till en mer utvecklad diskussion kring rimligheten i de ekonomiska dimensionerna av de enskilda investeringarna. De ekonomiska kalkylerna tilldelas därmed inte någon central roll. Ett rimligt antagande är att en part som förbundet sig att framöver lämna ifrån sig resurser skulle vara mer mån om att säkerställa att de antaganden som ligger till grund för avtalet är plausibla och väl genomarbetade. I analysen lyftes istället trovärdighet i upplägg, metod och organisering fram som centralt.

De bedömningsgrunder som beskrivits som mest centrala innebär också att tidshorisonten skjutits närmare. Bedömningen av sociala investeringar som syftar till långsiktiga effekter bedöms främst i relation till aspekter som i närtid kan utvärderas. Det övergripande målet kopplas till betyg i grundskolan och potentiella effekter fokuseras genom trovärdighet i upplägg och krav på systematisk uppföljning. Det är också tänkbart att detta underlättar genomförandet av sociala investeringar eftersom det ställer mindre krav på att relatera projekten till en än vidare krets av aktörer som exempelvis dem som i en framtid kommer att dra nytta av de ekonomiska vinster som kan göras i form av minskade kostnader.

Diskussionen visar att när bedömningar av insatser gjorts i praktiken har fokus inte varit på övergripande mål, utan istället mer avgränsade dimensioner som är av mer operativ karaktär. Analysen visar att det fokus som anlagts kan förväntas garantera relationer mellan orsak och verkan och spridning av resultat. En utvidgad diskussion visar emellertid också att avgränsningen gällande vad som fokuseras i praktiken vid bedömningar också leder till att relationer distanseras. Det har i det aktuella fallet skett en distansering mellan projektets verksamhetsmässiga effekter och påverkan på ekonomin, men också mellan kostnader och vinster. Den utmaning som exempelvis Nilsson (2014) talar om gällande en ojämn fördelning av kostnader och vinster mellan olika parter aktualiseras därmed inte.

### **Översättningen av en idé till praktik.**

Vad studien visar och analysen lyft fram är att arbetet med att introducera sociala investeringar mycket kom att handla om att konstruera investeringsobjekt och att tydliggöra roller. Vi kunde därmed observera hur en idé översattes till praktik (Czarniawska and Joerges 1996). Med utgångspunkt i den teoretiska begreppsapparaten visar studien några centrala dimensioner av hur sociala investeringar etablerades som praktik.

Återkommande problemlösning och försök att komma till stånd med investeringar innebar ett praktiskt arbete med att konstruera den mer övergripande och vaga idén om sociala investeringar i praktiken. Detta tog sig uttryck i krav som ställdes och tydliggjordes efterhand. Granskas kraven som ställts går det att konstatera att det på olika sätt handlade om krav som dels möjliggjorde ett (i varje fall något så när rimligt) säkerställande av relationen mellan insats och effekt samt om att säkerställa en fortsättning och spridning. *Konstruktionen av sociala investeringar handlade därmed i praktiken om försök att skapa och garantera relationer.*

Vänds blicken mot ägarens agerande går det att konstatera att även om det fanns en återkommande konflikt kring hur rollen skulle uttolkas motsvarades detta inte i agerandet i relation till investeringsobjekten. Utlysningarna präglades av en rationell och genomarbetad process där standardisering och mallar spelade en stor roll. Professionella bedömare översatte dimensioner i projekten till mer lätthanterliga poäng som kunde sammanställas, vilket skapade jämförbarhet mellan projekten och en grund för framtida utvärderingar. Ägarrollen som den axlades i relation till

investeringsobjekten kan därför beskrivas som nära liggande idealtypen om finansiär som beskrevs i analysen. *Som ägarrollen utformats skapar den en grund för rationell styrning på distans av de investeringar som görs.*

Ytterligare en dimension av etablerandet av sociala investeringar framkommer som ett resultat av analysen av normeringen och värderingen som gjordes. Det betonades där att i liten utsträckning kom värderingen att handla om ekonomiska effekter. Istället hamnade fokus på trovärdighet i metoder och i organisering. I analysavsnittet gjordes tolkningen att detta dels innebar att bedömningsprocessen tidsmässigt blev mer rimlig och hanterbar, dels att samband inte behövde skapas mellan effekter och ekonomi eller mellan kostnad för insats och vinst. Sammantaget innebär detta att *normering och värdering möjliggjorde ett snävare tidsperspektiv och ställde lägre krav på att knyta samman komplexa relationer* som dem mellan ekonomi och sociala effekter eller fördelningen mellan kostnader och vinster mellan organisationer och över långa tidsspann.

Sammantaget går det därmed att konstatera att sociala investeringar som praktik i det aktuella fallet inte kom att handla så mycket om resurser, kostnader och vinster som om organisering och styrning med förhoppning om att garantera relationer. Samtidigt som utvärdering och prioritering inte kom att handla om effektivitet i bemärkelsen ekonomiskt utfall i relation till satsade resurser kom det istället att fokusera på effektivitet ur ett styrningsperspektiv. Investeringar som kunde mätas, organiseras och bevisas ha effekt fick företräde i det upplägg för sociala investeringar som studerats. Det upplägg som valts har inneburit att komplexitet i form av interorganisatoriskt samarbete, långa tidsperspektiv och osäkra kausalsamband kunnat omvandlas till rimligt hanterbara fenomen som möjliggör att en aktör vågar investera medel.

# Avslutning: en tentativ typologi

Det har konstaterats i de resonemang som förts att omsättandet av idén om sociala investeringar i själva verket är en komplex syssla och den som ställs inför uppgiften att organisera arbetet måste hantera ett antal utmaningar. Ett sätt att tydliggöra en del av resonemangen som förts är att renodla dem. Här beskrivs två typer av upplägg som är renodlade. Idealtyperna bygger dels vidare på de observationer och slutsatser (en del tentativa sådana) som gjorts och dragits i föreliggande studie, dels på tidigare studiers resonemang. Det ena upplägget benämns punktinsats och det andra förändringsansats. Fokus i framställningen av de båda typuppläggen ligger på att framhäva skillnader och respektive uppläggs förtjänster. I båda fallen handlar det om att åstadkomma någon sorts förändring av rådande situation. Den huvudsakliga skillnaden finns i vilken utsträckning sociala investeringar skall ersätta eller komplettera rådande styrsystem. Poängen med att beskriva de båda ansatserna är att det sätter vikten av att förstå relationen mellan mål, organisering och resursallokering i centrum.

I det vi kallar punktinsats ligger fokus på specifika målgrupper med specifika behov, det vill säga på den insats som krävs för att avhjälpa ett specifikt problem. Ägarens roll är att definiera sociala investeringar och sedan beställa insatser med krav på metod, uppföljning mm. En lyckad insats innebär i detta upplägg att metoden gett god effekt på individ/målgruppsnivå och därmed minskade framtida kostnader för ägaren. Inom ramen för en punktinsats är det möjligt att organisera sig på minst två olika sätt. Antingen genom ett utlysningförfarande där mål och inriktning är tydligt definierade men där metod, målgrupp och ingående samverkansparter (både organisatoriskt och geografiskt) ligger på ansökanden att definiera. Ett annat sätt är att a priori definiera målgrupp, metod, geografisk insats och nödvändiga samverkansparter och att därefter beställa insatsen från verksamhetsnivån. I punktinsatsen handlar det om att bygga en liten och kostnadseffektiv ägarorganisation som med snabba beslutsvägar kan beställa och finansiera temporära investeringar på utförarnivån.

Har ägaren en förändringsansats ligger emellertid fokus på att åstadkomma strukturella förändringar i hela eller delar av ägarorganisationen, vilket då också gäller som framgångskriterium. Här består ägarorganisationen av partners från olika huvudmän som oftast saknar bestämmanderätt över varandra. Investeringar som görs inom ramen för detta partnerskap förhandlas fram mellan parterna genom dialog. Likväl förhandlas här den totala finansieringen fram mellan parterna. En sådan struktur har ett långsiktigt perspektiv där samverkansparter kan tillkomma eller försvinna, och mål och inriktningar bytas ut utan att strukturen försvinner. En sådan långsiktighet kräver ett gediget förankringsarbete i de olika huvudmännens respektive organisationer. Med en förändringsansats handlar det om att bygga en struktur, en organisation vid sidan av den ordinarie inom vilken verksamhet (investeringar) sker tills vidare. En sådan struktur kan i en uppstartsfas ”testas” småskaligt men bör ha ambitionen att växa i omfattning både vad gäller geografisk- och verksamhetsmässig avgränsning.

Tabell 5	Punktinsats	Förändringsansats
<b>Ambition</b>	Avhjälpa ett konkret identifierat behov	Förändra strukturer till att gynna långsiktigt förebyggande
<b>Förutsättning</b>	Begränsade resurser med prioriteringskrav	Särskilda anslagna medel utan tydlig prioritering
<b>Ägaransats</b>	Distanserad, kravställande finansiär	Proaktiv, möjliggörande partnerskapare
<b>Ägarorganisering</b>	Liten specialiserad beställare	Bred kompetens
<b>Investeringsobjektet</b>	Tydligt definierat	Framväxande
<b>Avgörande krav</b>	Metod, implementering, uppföljning	Förankring, implementering och fortsättning
<b>Bevis på framgång</b>	Effekt i relation till behov	Förändrad struktur
<b>Fördel</b>	Låga kostnader och låg risk	Strukturförändrande och multiplikatoreffekt

## Frågeställningar

De båda typansatserna som beskrivs är ett resultat av ett beaktande av de frågeställningar som arrangörerna av sociala investeringar som studerats ställts inför. Avslutningsvis lyfts de mest centrala frågeställningarna fram. För den som är i stånd att genomföra sociala investeringar kan dessa frågeställningar fungera som en utgångspunkt för en kritisk diskussion kring hur arbetet med sociala investeringar skall läggas upp. Den tentativa typologin ovan indikerar vikten av att uppmärksamma hur frågeställningarna hänger samman.

En sådan frågeställning rör målsättningen och ambitionen som finns med projektet. Är det en mer omfattande strukturomvandling som är målet eller är ambitionen mer avgränsad både vad gäller ambition och medel som anslås?

En relaterad frågeställning rör en mer avgränsad målbild eller kanske snarare definition av vad en social investering är. Vill man med de sociala investeringarna framförallt tillämpa en beprövad metod eller handlar det om att utveckla en befintlig metod eller rent av stimulera forskning och utveckling av nya metoder inom områden där sådana saknas?

Beroende på vilket det mer avgränsade målet är uppstår frågor om hur sociala investeringar skall bedömas och utvärderas. En ansats med fokus på att tillämpa väl beprövade metoder sätter planering och utvärdering av befintliga metoder i centrum där en central bedömningsgrund är bevisad effektivitet. Är ansatsen istället att utveckla nya metoder hamnar metodupplägg och validering av metod i fokus i fokus vilket är centralt för att klargöra om vidare satsningar är aktuella efter en försöksperiod.

Oavsett mål och ansats måste arbetet med sociala investeringar organiseras. Här är en viktig frågeställning hur organiseringen kan ske på ett sätt som står i samklang med den ambitionsnivå och den målsättning som finns med att introducera sociala investeringar. Det torde också vara viktigt att adressera frågor om hur omfattande organisatoriska insatser som är rimliga och över huvud taget möjliga. För en mindre organisation kanske det är orimligt att skapa en organisering som är omfattande, vilket i sin tur reser frågor om rimlighet i ambitionsnivå.

Ytterligare en frågeställning rör hur resurser skall allokeras och hur olika parter skall involveras i resursallokeringen. Skall en fondmodell med krav om återföring tillämpas eller en

budget/anslagsorienterad modell? Den genomförda studien indikerar att en budgetmodell leder till lägre krav på specificering av relationer mellan insats och vilka parter som får ta del av vinsterna. Motsatsen kan antas gälla vid en återförningsmodell där det blir av större vikt att faktiskt göra trovärdiga kalkyler och identifiera vilken organisatorisk enhet som drar nytta av investeringarna.

# Referenser

- Aspegren, T. et al (2014). "Region Skånes sociala investeringsfond." *Socialmedicinsk tidskrift* 91 (3): 302-307.
- Balkfors, A. (2014). Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner. Resultat från enkätstudie. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Berlin, J. and G. Kastberg (2011). Styrning av hälso- och sjukvård. Malmö, Liber.
- Callon, M. (1998a). Introduction. The laws of the market. M. Callon. Oxford, Blackwell Publishers.
- Chua, W. F. (1995). "Experts, networks and inscriptions in the fabrication of accounting images: A story of the representation of three public hospitals." Accounting, Organizations and Society 20(2–3): 111-145.
- Czarniawska, B. and Joerges (1996). Travel of ideas. New York, deGruyter.
- Europeiska kommissionen (2013) "Guide to Social Innovation". Tillgänglig på : [http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide\\_to\\_Social\\_Innovation.pdf](http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide_to_Social_Innovation.pdf) [Hämtad 1 Feb 2016]
- Freidson, E. (2001). Professionalism. The Third Logic. Chicago, The Chicago University Press.
- Hultkrantz, L. (2014). "Sociala investeringsfonder—ett nytt sätt att styra kommunalt förändringsarbete?." *Socialmedicinsk tidskrift* 91.3: 223-231.
- Jackson, E. T. (2013). Evaluating social impact bonds: questions, challenges, innovations, and possibilities in measuring outcomes in impact investing. *Community Development*, 44(5), 608-616.
- Jannesson, E. and R. Jonsson (2015). Organisering och styrning av sociala investeringar. Stockholm, Sveriges kommuner och landsting.
- Järbur, B., et al. (2014). "Vad är sociala investeringar, och hur integrerar man det i organisationsarbetet i Ale kommun." *Socialmedicinsk tidskrift*(3).
- Kastberg, G. (2013). "Framing shared services: Accounting, control and overflows." Critical Perspectives on Accounting 25(8).
- Kastberg, G. (2016). "Trust and control in network relations. A study of a public sector setting." Financial Accountability & Management 24(8).
- Latour, B. (1987). Science in action : how to follow scientists and engineers through society. Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press.
- Latour, B. (1998). Artefaktens återkomst : ett möte mellan organisationsteori och tingens sociologi. Stockholm, Nerenius & Santérus.

Llewelyn, S. (2003). "What counts as "theory" in qualitative management research? Introducing five levels of theorizing." Accounting, Auditing and Accountability Journal 16(4): 34.

Luhmann, N. (1979). Trust and power : two works. Chichester, J. Wiley.

Löfström, M. och V. Nilsson (2015) Sociala investeringar

i Ale och på Hisingen. EN studie av vilken betydelse samverkan kan ha för sociala investeringar. Kommunforskning i Västsverige, rapport 132

Miller, P. and M. Power (2013). "Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory." The academy of management annals 7(1): 557-605.

Mintzberg, H. (1983). Structure in fives: designing effective organizations. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

Nilsson, I. (2014). "Sociala investeringar -en metod att uppfylla kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning." Socialmedicinsk tidskrift(3): 15.

Salamon, L. M. (2014). New Frontiers of Philanthropy: A Guide to the New Tools and New Actors That Are Reshaping Global Philanthropy and Social Investing. Oxford University Press

Sjöstrand, S.-E. (1985). Samhällsorganisation: en ansats till en institutionell ekonomisk mikro teori, Doxa.

Vosselman, E. (2013). "The 'performativity thesis' and its critics: Towards a relational ontology of management accounting." Accounting and Business Research 44(2): 181-203.



**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning  
i Västsverige**

Övre Fogelbergsgatan 6  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)