

Sociala investeringar i Ale och på Hisingen

En studie av vilken betydelse samverkan kan ha för sociala investeringar

Mikael Löfström
Viveka Nilsson

Sociala investeringar i Ale och på Hisingen

En studie av vilken betydelse samverkan
kan ha för sociala investeringar

Mikael Löfström

Viveka Nilsson

KFi-rapport nr 132

ISBN 978-91-87454-26-4
© KFi tillsammans med författarna 2015
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sociala investeringar i Ale och på Hisingen	5
Bakgrund.....	5
Studiens utgångspunkter, frågeställningar och syfte.....	6
Studiens genomförande	10
Sociala investeringar – två praktikfall.....	12
Sociala investeringar i Ale kommun	12
Sociala investeringar i Samordningsförbundet Hisingen DELTA ..	24
Avslutande summering	33
Analys av de två fallen Ale och DELTA.....	35
SKL:s beskrivning av sociala investeringar	35
Idén om sociala investeringar översätts.....	36
Styrning, organisering och samverkan.....	40
Referenser	45

Sociala investeringar i Ale och på Hisingen

Bakgrund

I ett försök att införa ett mer långsiktigt ekonomiskt planeringstänkande när det gäller insatser för befolkningens hälsa har begreppet sociala investeringar börjat brukas. Idén bakom detta var att skapa ett tydligare ekonomiskt utrymme för förebyggande insatser som i sin tur förväntas bidra till att reducera framtida kostnader. Flera kommuner initierade olika satsningar utifrån idén om sociala investeringar. I utvecklingsarbetet gick Sveriges kommuner och landsting (SKL) in med finansieringen för att stödja arbetet inom ramen för Modellområdesprojektet psykisk hälsa, barn och unga. Det skedde bland annat genom kartläggning och utvärderingsinsatser.

Folkhälsokommittén i Västra Götalandsregionen beslutade att utreda om det var möjligt att inrätta en social investeringsfond med inriktning på barn och ungas framtida utveckling och hälsa. Fonden skulle inrättas i samverkan mellan regionen och kommunerna. Tanken med fonden var att få till stånd ett perspektiv där varje satsning kring barn och unga inte endast sågs som en kortsiktig kostnad utan framför allt som en mer långsiktig investering vid tidiga insatser. Efter den initiala processen, där diskussionen i stor utsträckning kom att handla om att i praktiken pröva att avsätta medel till en så kallad social investeringsfond för att markera idéns tyngd och finansieringens tidshorisont, har den mer övergripande diskussionen kommit att lägga fokus på idén om sociala investeringar och mindre på fonderingen av medel. Syftet med den aktuella satsningen från Folkhälsokommitténs sida är att pröva om ett samarbete mellan regionen och kommunerna kring denna fråga kan medverka till:

- ökad samverkan vid finansiering av tidiga insatser och
- att insatsernas besparingar sker över organisationsgränser, det vill säga inte begränsas av förvaltningsgränser.

Utifrån detta blir det viktigt att närmare granska arbetet med sociala investeringar utifrån hur de blir en del av verksamhetens organisering och hur de används för att styra de tidiga insatserna.

Det finns några grundläggande utgångspunkter som är centrala för idén med sociala investeringar, vilket behöver diskuteras vid design av studien och som därför behandlas kort här inledningsvis. Det gäller också Folkhälsokommitténs idé om att finna former för samverkan mellan region och kommuner i det här arbetet för att säkra kvaliteten i tidiga insatser med avsikt på att de i någon bemärkelse ska betala sig i framtiden.

Det som är utmärkande för konceptet sociala investeringar är bland annat tidsaspekten, det vill säga kopplingen mellan insatsen och den förväntade minskade framtida kostnaden för kommuner (region). Här finns ett tidsförhållande mellan nutid och framtid som ställer krav på beslutsfattaren avseende kostnader för insatser utöver den budgetlogik som idag präglar mycket av det beslutsfattande som sker. Det medför att det behöver skapas beslutsmässiga förutsättningar med avseende på hur man vill organisera, styra och följa upp den verksamhet som kommer ifråga. Därutöver kommer idén om att detta kan ske i samverkan mellan flera huvudmän som var och en och samfällt är beredda att skapa dessa förutsättningar.

Den sociala investeringen bygger således på en beslutssituation där det finns en förväntan att den kostnad som insatsen kräver idag ska resultera i framtida vinster eller minskade kostnader. Tanken är att de kostnader som uppstår idag inte ska uppstå i framtiden. Vidare innebär föreställningen om investeringen att det ska ske en finansiell avsättning för att möjliggöra långsiktiga satsningar på tidiga insatser. Det är med andra ord frågan om en form av ett socialt investeringskapital. Om vi lämnar den juridiska aspekten därhän avseende möjligheten för kommunerna att skapa denna typ av investering kan det bli intressant att följa upp såväl den ekonomiska insatsens resultat som måluppfyllelsen avseende dess sociala sida över tid. Det låter sig dock inte göras inom ramen för denna studie då den har för kort tidshorisont för det, utan denna inledning får snarare ses som en bakgrund till problematiken och det utvecklingsarbete som Folkhälsokommittén bedriver kring sociala investeringar.

Studiens utgångspunkter, frågeställningar och syfte

Fokus för studien är arbetet med sociala investeringar som det bedrivs i samverkan mellan Folkhälsokommittén och Ale kommun å ena sidan,

och Folkhälsokommittén och Samordningsförbundet Göteborg Hisingen (DELTA) å andra sidan. I det första fallet är det en kommun som regionen avser att samverka med och i det andra fallet är det ett samordningsförbund. Det senare är i sin tur en huvudman som grundas i samverkan mellan flera huvudmän.

Studiens huvudsakliga problemområde handlar om att undersöka hur hållbara former för styrning och organisering av sociala investeringar kan utvecklas när det sker i samverkan mellan olika huvudmän. Sociala investeringar är ett koncept som bär med sig en del idéer om insatsernas karaktär och tidshorisont, men innehåller inte i alla delar utvecklade beskrivningar om hur investeringarna ska organiseras och styras. Det blir denna studies undersökningsfokus. Den genomförs som en form av implementeringsstudie som undersöker hur sociala investeringar implementeras i två olika verksamheter och vilka konsekvenser detta får. Detta sker genom en illustrativ jämförelse mellan Ale kommun och Samordningsförbundet DELTA.

Analysmodell

Implementering är en form av införande och verkställande av politiska beslut och reformer. Implementering har studerats utifrån olika teoretiska perspektiv och i varierande empiriska sammanhang. För att utveckla en lämplig analysmodell för implementeringen av sociala investeringar behöver den teoretiska diskussionen föras samman med de förutsättningar som gäller för sociala investeringar. Med utgångspunkt i mer traditionella teoretiska perspektiv presenteras en analysmodell som tar dessa ett steg längre.

En förenklad utgångspunkt är att implementering traditionellt betraktas som en enkel händelsekedja. Efter ett politiskt beslut sker en implementering, vilken kan utvärderas. Detta ses inom implementeringsforskningen som en hierarkisk linjär modell. Det är i viss utsträckning en idealtypisk beskrivning av implementering som har sina begränsningar då implementeringsprocessen tenderar vara mer komplex i sitt genomförande (John, 1998). Det finns även en stor variationsgrad utifrån vad som ska implementeras liksom formen för organiseringen av verksamheten vari implementeringen ska ske, vilket gör det svårt att använda sig av en universell implementeringsmodell (Rothstein, 1994). Den implementerande organisationens utformning, placering och varaktighet är av betydelse, vilket även gäller personalens kompetens och hur ledarskap samt ledningsstrukturen utformats. Denna modell för implementering har ett så kallat uppifrån-och-ner-perspektiv (top-down) till skillnad

från den modell som istället har ett nerifrån-och-upp-perspektiv (bottom-up) (Hill & Hupe, 2005).

Det är i första hand Lipsky (1980) som anses vara upprinnelse till detta senare perspektiv genom sitt resonemang om gräsrotsbyråkraterna (the street-level bureaucrats), vilket är Human service organisationernas personal och brukare (klienter/patienter). Poängen är att gräsrotsbyråkraterna utformar sin verksamhet utifrån den osäkerhet och oförutsägbarhet som präglar verksamheten och genom sin kontakt med brukarna får gräsrotsbyråkraterna en information som ledningen inte nödvändigtvis har. Det medför att det krävs att de gör självständiga bedömningar och anpassar regelverket till det enskilda fallet. Det gör att verksamheten svårigen kan styras genom att ledningen sätter upp mål som sedan ska uppfyllas i den operativa verksamheten. Därmed ställs det större krav på de strukturella förutsättningarna och på hur olika aktörer relaterar sig till varandra för att möjliggöra implementering (Hjern & Porter, 1981).

Oavsett vilket av de två teoretiska perspektiven som används, eller om det är en kombination av dem, är utgångspunkten att det finns ett beslut eller tydlig modell som ska implementeras. Genom att studera eller utvärdera implementeringen kan det avgöras om det politiska beslutet eller modellen har införts. Detta perspektiv bygger trots allt på en föreställning om att den reform eller modell som ska implementeras är relativt entydig eller enkel, vilket är en förutsättning för att kunna bedöma om det har skett en implementering eller inte. Med ökad komplexitet blir det svårare att svara entydigt på frågan om implementering skett. Mer komplexa förändringsambitioner kräver ett annat närmande av frågan om implementering har skett. I de fall när den idé som ska implementeras är i behov att olika intressen samverkar och att professionens företrädare medverkar till att idén implementeras såsom fallet är med sociala investeringar, behövs andra analysmodeller för att förstå villkoren för att införa ett nytt arbetssätt (Matland, 1995).

Det teoretiska perspektiv som är mer lämpligt ställer istället för frågan om idén, modellen eller beslutet har införts en fråga på vilket sätt som idén utvecklas och tar form i den verksamhet som den förväntas fungera i. Det blir istället att undersöka hur den ursprungliga idén översätts till en ny verksamhet. I detta perspektiv blir förändring och implementering inte reducerat till en linjär modell som i tidigare nämnda implementeringsteorier, utan här uppmärksammas även oavsiktliga och oväntade resultat vid implementeringen (Czarniawska & Sevón, 1996). Översättningsmodellen förklarar hur

en ide och föreställning blir tydliggjord som objekt, det vill säga hur den formuleras och beskrivs för att sedan omsättas till handling och därefter institutionaliseras. Idéns översättning påverkas såväl av globala som lokala förutsättningar i tid och rum (Czarniawska & Joerges, 1996).

Med den så kallade översättningsteorin sker således en uppmärksamhet på hur idén tolkas i den lokala praktiken. Denna teori utgår från att de idéer som sprids är sammansatta föreställningar om något. I det här fallet idén om sociala investeringar. Idén består av begrepp, beskrivningar, modeller och verktyg som blir en del av aktörernas handlingar. Idén materialiseras således i aktörernas handlingar. Den kan utvecklas till ett program som i det närmaste standardiseras och formuleras i en manual. Idén sprids sedan genom manualer och seminarier eller konferenser. En övergripande modell för att analysera översättningsprocessen har utvecklats av Lindberg och Erlingsdóttir (2005) för att kunna visa hur en idé kan spridas och införas.

Modellen består av fyra delar: lösryckning, paketering, mottagning och handling/institutionalisering. Idéer uppstår alltid i ett sammanhang och lösryckning handlar om att idén tas från det sammanhanget som den varit en del av för att spridas till ett annat sammanhang (tid/plats). Frågan som kan ställas här är, vad är idén? När idén ska tas vidare till nya sammanhang behöver den paketeras. Den behöver bli en modell eller koncept som går att kommunicera. Frågan är hur paketet ser ut? Idén kommer genom spridning föras vidare till nya verksamheter och sammanhang. Det innebär att idén som rycks loss från sitt sammanhang och paketeras inte placeras i ett tomrum, utan förväntas bli en del av ett sammanhang som tidigare präglats av någon form av organisering, ledning och styrning. Frågan är hur idén tas emot? När idén tas emot så behöver den omsättas till handling och insatser. Det innebär att den konkretiseras i olika beslut och i olika insatser i verksamheten. Frågan är på vilket sätt den blivit till handling? För att analysera översättningen av en idé behöver man egentligen följa processen, men det är även möjligt att titta på olika delar eller avsnitt av översättningen. I den analys som kommer göras av sociala investeringar kommer analysmodellens olika delar diskuteras utifrån studiens empiriska material.

Frågeställningar och syfte

I denna studie handlar det om att titta på hur idén översätts för att passa de lokala förutsättningarna som bland annat handlar om de organisatoriska strukturella villkoren. Det som tidigare har benämnts som styrning och or-

ganisering av verksamheten. Idén brukar dock inte översättas i sin helhet. Den så kallade översättningen av en idé sker genom en redigering som innebär att begrepp, företeelser och handlingar anpassas till och ger olika innehåll och betydelse i det sammanhanget som de uppträder. Vid en studie av översättningen av sociala investeringsfonder, utöver att studera vilken förståelse som finns för idén och hur den uttrycks och beskrivs, behöver studien ta fasta på styrnings- och organiseringsproblematiken.

Studien behöver således titta på

- styrning i form av beslutsfattande och ansvarsfördelning (mål och uppföljning)
- organisationsstrukturer i form av hur verksamheten organiseras i avgränsade uppdrag och i enheter samt på vilket sätt detta samordnas i en bestämd riktning
- utvecklandet av specifika arbetsmetoder/-modeller

Det finns utifrån detta några frågeställningar som blir nödvändiga att utgå från. Dessa frågeställningar berör hur idén om sociala investeringar ger förutsättningar för verksamheten.

- Hur kan sociala investeringar användas för styrning och organisering av verksamheten?
- Hur kan samverkan mellan olika aktörer bidra till att ge finansiella förutsättningar för sociala investeringar?

Syftet med studien är att se på vilket sätt idén om sociala investeringar kan befrämjas genom samverkan mellan olika organisationer. Det är således ingen effektstudie. För det behövs en längre tidshorisont för att se beslutsfattandets och insatsernas effekter. Det handlar istället om att studera på vilket sätt och med vilket resultat som idén om sociala investeringar översätts till de lokala förutsättningarna i respektive organisation.

Studiens genomförande

För att kunna diskutera vilken betydelse som samverkan kan ha för att utveckla idén om sociala investeringar samt hur ledning och styrning påverkar genomförandet av sociala investeringar har två exempel studerats närmare. Det är Samordningsförbundet Göteborg Hisingen (DELTA) och Ale kommun. Urvalet är betingat av att Folkhälsokommittén samverkar med dem

genom att bland annat finansiera utvecklingsarbete med fokus på sociala investeringar.

Studiens huvudsakliga materialinsamling har varit intervjuer med olika företrädare för verksamheten i DELTA respektive Ale. Till det kommer en del dokumentation, men den har varit i mindre omfattning främst för att det inte funnits någon omfattande dokumentation kring sociala investeringar i något av fallen.

Urvalet av intervjuer har väglett av att det framför allt är respondenter som har medverkat i planering och genomförande av sociala investeringar. Det innebär att de som intervjuats är framför allt politiker, chefer, men även några medarbetare. Urvalet framgår av tabell 1.

Tabell 1. Antal intervjuer

	Ale	DELTA
Intervjutillfälle 1	8	5
Intervjutillfälle 2	3	3

När det gäller Ale är respondenterna framför allt från kommunens ledningsstruktur, det vill säga chefer på olika nivåer och för olika verksamhetsområden. När det gäller DELTA är det en verksamhet som sker i samverkan mellan flera huvudmän. Den planering som genomförts har därför, utöver personal från DELTA, bland annat involverat företrädare från andra huvudmän såsom kommunen och arbetsförmedlingen. De som intervjuats har dock framför allt varit företrädare för DELTA, men inte enbart, och utgjordes av chefer, politiker och tjänstemän. Flertalet andra potentiella respondenter från andra huvudmän avböjde intervju. Skäl som angavs var att de inte hade tid, inte var tillräckligt insatta eller redan hade intervjuats (det pågick parallellt en annan studie om sociala investeringar).

Intervjuernas genomförande har varit semistrukturerat och givit en möjlighet för respondenterna att utveckla tankar om sociala investeringar samtidigt som det funnit en tydlig struktur utifrån studiens fokus på implementering av organisering och ledning. Intervjuerna har genomförts vid två tillfällen då det vid första tillfället under våren 2014 framkom att arbetet inte hade kommit så långt att olika insatser ännu hade startat. Det andra tillfället av intervjuer (hösten 2014) genomfördes därför som en uppföljning av det första och blev därför mer av en komplettering. Redovisningen av intervjuerna är därför uppdelad i två delar.

Sociala investeringar – två praktikfall

Sociala investeringar är ett innovativt sätt att förhålla sig till satsningar inom det sociala området. Det nya ligger i att se en social satsning som en investering med möjligheter till en framtida avkastning i form av kostnader som kan undvikas. Det handlar om att investera i våra barn och unga för att skapa ett ekonomiskt och socialt hållbart samhälle. Sociala investeringar ställer krav på att kommunen samverkar över sina nämndgränser med fokus på helhetssyn och långsiktighet, vilket medför att den politiska ledningen måste se bortanför mandatperioder. Arbetet med sociala investeringar ställer också krav på särskilda rutiner för ansökan, handläggning, styrning och uppföljning. Därför måste de sociala investeringsprojekten från start vara väl definierade och ha ett tydligt mål.

Sociala investeringar i Ale kommun

Kommunstyrelsen i Ale beslutade i maj 2012 att avsätta 10 mkr till socialt investeringsarbete genom att avsätta pengar från eget kapital till sociala investeringar. Ur fonden eller potten kunde medel till projekt gällande sociala investeringar sökas. Ansökningsförfarandet skedde enligt en speciell rammanual framtagen för ändamålet. Tre projekt beviljades medel ur fonden; Fotosyntes, MiniMili samt Star for Life. Projekten ska bedrivas under perioden 2012–2015.

Organisation och styrning av sociala investeringar

I Ale har man byggt upp en organisation kring de sociala investeringarna där ansvaret fördelas mellan olika grupper; idégivare, beredningsgrupp, styrgrupp samt kommunstyrelsen. Tanken bakom detta är att det ska bli tydliga processer och informationsflöden som löper genom alla led, både uppåt och nedåt i organisationen. Idégivare kan vara vem som helst, en förening, en föräldrargrupp eller ett företag. Idégivaren kan dock inte själv ansöka om medel till en social investering, utan måste alltid gå genom någon av kom-

munens sektorer. Dessutom gäller att alla sociala investeringsprojekt ska innebära samverkan mellan minst två kommunala aktörer. En inkommen ansökan gällande en social investering bereds först av närmast berörda enhetschefer och personal. Enhetscheferna är sedan tillsammans ansvariga för det operativa flödet under hela projekttiden.

Beredningsgruppen består av samverkanskoordinator, verksamhetschefer och controller från sektor utbildning, kultur och fritid, sektor arbete, trygghet och omsorg samt sektor samhällsbyggnad. Beredningsgruppen kompletterar ansökan med en socioekonomisk kalkyl och ser till att en ungdomspanel har möjlighet att lämna synpunkter på ansökan. Utöver projektets mål, målgrupp och genomförande finns ytterligare tre viktiga områden i ansökan; teoriknytning, tidsplan och kostnadsberäkning samt uppföljning och utvärdering. Genom uppföljningar och utvärderingar som genomlyser varje projekt från idé till resultat samlas ett underlag för granskning av hanteringen av sociala investeringar.

Styrgruppen (kommunledningsgruppen som består av kommunchef, ekonomichef, kvalitets- och utvecklingschef, kommunalråd samt sektorschefer inom sektorerna arbete, trygghet och omsorg samt utbildning, kultur och fritid liksom även samhällsbyggnad) bereder och granskar ansökan och återremitterar till beredningsgruppen vid behov för kompletteringar innan den skickas vidare till kommunstyrelsen för beslut. Kommunstyrelsen är den instans som slutligen avgör om investeringsprojektet i ansökan ska genomföras. Beslutet från kommunstyrelsen återkopplas sedan genom alla led tillbaka till idégivaren för att alla ska få en samsyn kring projektet.

När en ansökan beviljats bildas en implementeringsgrupp bestående av de verksamhetschefer som ingår i beredningsgruppen. Dessa ska se till att skapa en struktur för att sprida och ge de olika verksamheterna i det aktuella projektet rätt information på rätt nivå.

Sociala investeringar ur ett verksamhetsperspektiv

De intervjuade i Ale kommun betonar att det finns ett stort intresse för sociala investeringar hos politikerna i Ale, såväl hos majoritet som opposition, och att detta är en viktig förutsättning. ”Man måste ha politiken med sig” och ”sociala investeringar är en fråga på dagordningen”. Respondenterna förklarar att huvudsyftet med satsningen på sociala investeringar är att arbeta med tidiga och samordnade insatser för att tidigt i processen bryta en negativ händelseutveckling hos barn och unga i Ale kommun. Förebyggande arbete

och samverkan är således nyckelord i sammanhanget. ”Det borde vara ett incitament att vara modig och nytänkande och inte fastna i de gamla spåren.”

Vad gäller det förebyggande arbetet är detta utgångspunkten i arbetet med sociala investeringar för att på ett tidigt stadium hitta barn och unga som löper risk att som vuxna hamna i ett utanförskap, vilket på sikt genererar stora samhällskostnader. ”En satsad krona idag ger flera kronor tillbaka i framtiden.” Det påtalas i sammanhanget att sociala investeringar är en möjlighet att få in ett långsiktigt sätt att tänka i verksamheten gällande utanförskap. Ett tänkesätt som innebär att gå från ett invariant kortsiktigt perspektiv, där mycket av arbetet handlar om att agera när utanförskapet redan är ett faktum, till att agera förebyggande. Man ska så att säga förekomma problemen:

”Det handlar om tidiga och eniga insatser. Målet är att tidigarelägga insatserna. Vi har ett problem att vi jobbar i olika spår och börjar för sent. Vi släcker bränderna, men borde se till att det inte börjar brinna. Vi jobbar när det finns ett problem redan.”

”Det finns oanade möjligheter och miljardbelopp att spara. Stora samhällsekonomiska möjligheter. Det handlar om att jobba förebyggande med de stora populationerna och inte enskilda individer.”

Vad gäller samverkan påtalar de intervjuade att samverkan mellan olika aktörer är en oerhört viktig del, ja till och med grundförutsättningen, i arbetet med sociala investeringar, varför dessa kan ses som incitament till sektorsövergripande samarbete. Respondenterna berättar att det i en social investering måste ingå aktörer från minst två av kommunens sektorer eller från en sektor och en extern part. En av respondenterna menar att reglerna är utformade på detta sätt för att projekten inte ska tillskapas i ramhöjande syfte. ”Det handlar om sektorsövergripande samverkan där sociala investeringar är ett verktyg till ett ökat samarbete”, ”man måste förstå varandra och överbrygga fördomarna genom att samarbeta” och ”om jag avstår en del av min pengapåse så vinner man i det stora hela på sikt”. Sociala investeringar bidrar enligt intervjupersonerna till ökad förståelse för varandras verksamhetsområden och uppdrag, vilket möjliggör att aktörerna kan se sig som en helhet där man inte arbetar för egen vinnings skull. Så här säger ytterligare några av respondenterna om samverkansaspekten:

”Hela grundtanken är att hitta helhetslösningar kring individen och det kräver samverkan. Samverkan är grunden och att ta till sig det för att investera tidigt för framtida vinster.”

”Man måste samverka. Det gäller att se det i ett system tillsammans. Individerna ska må så bra som möjligt och därigenom kan man slippa lägga pengar på skadegörelse och lidande som blir resultatet när man inte mår bra.”

”Ingen sektor äger hela barnet. Barnet och familjen finns på olika arenor – fritid, skolan, hemma – och arenorna måste förändras. Samverkan är en förutsättning.”

När respondenterna berättar om sociala investeringar resonerar de också i termer av hållbarhet och menar att den sociala dimensionen av hållbarhet inte har fått nödvändigt utrymme i Ale kommun. Sociala investeringar är därför också enligt de intervjuade att betrakta som ett led i detta arbete. ”Det gäller att både klara kortsiktigt och långsiktigt socialt arbete” och ”det handlar om att säkra upp hållbarhetsperspektivet utifrån den tredje dimensionen”. En av respondenterna jämför sociala investeringar med sedvanliga sociala projekt som pågår en kortare tid och sedan inte leder till någon fortsättning. Sociala investeringar ska fortlöpa även efter att projektet är avslutat och då ingå som en del i den ordinarie verksamheten. Några av de intervjuade poängterar att det inte finns några direktiv för en fortsättning av de sociala investeringsprojekt som bedrivs nu och att det fortsatta arbetet med dessa därför hänger i luften.

Sociala investeringar ur ett ekonomiskt perspektiv

Respondenterna resonerar inte bara kring sociala investeringar utifrån ett verksamhetsmässigt perspektiv, utan också utifrån ett ekonomiskt. De berättar att de fått utbildning i en socioekonomisk analysmodell, utvecklad av de båda nationalekonomerna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog, vilken varit vägledande i Ale kommuns arbete med sociala investeringar. ”Vi har fått en introduktionskurs av Ingvar och Anders om teori och forskning kring beräkningar” och ”i Ale använder man sig av Ingvar och Anders räknemetoder”. Några av de intervjuade är dock kritiska till analysmodellen och tycker att beräkningarna inte alltid stämmer så väl överens med verkligheten. ”Räknemetoderna är abstrakta och ibland orealistiska” och ”om man pratar i ekonomiska termer blir det mer komplicerat”.

Några av intervjupersonerna är dessutom kritiska till benämningen investeringar med motiveringen att det inte handlar om en vanlig investering i bokföringslagens mening och att det inte står i överensstämmelse med kom-

munallagen att inrätta fonder. De hänvisar till att sociala investeringar inte har något varaktigt värde eftersom man investerar i människor med målet att dessa i framtiden ska kosta samhället mindre. Andra är kritiska till att avsätta medel från kommunens eget kapital i den här typen av investeringar. De frågar sig om detta är långsiktigt hållbart. Vad händer om kommunen redovisar negativt resultat? Ska projekten avbrytas då? Klarar Ale kommun balanskravet? är några av frågorna man ställer sig.

”Jag vill hellre prata om ett socialt investeringsperspektiv [istället för investeringsfond] för att inte fastna i den ekonomiska delen. Då kommer vi inte vidare. Det handlar om hur man kan jobba med social hållbarhet.”

Det framkommer synpunkter på att man borde frånga fonden som förutsätter att kommunen har ett positivt resultat och istället avsätta medel från driftbudgeten till de sociala investeringarna. ”Egentligen är det ju ingen fond eftersom man inte får ta av eget kapital”, ”det är en farlig väg att gå att ta av sina reserver” och ”om vi inte har ett resultat ett år blir det svårt att ge projekten fortsatta medel”. De intervjuade menar också att det finns oklarheter kring återbetalningen av erhållna medel. Det är sagt att erhållna medel ska betalas tillbaka, men det finns ännu inga regler för hur detta ska ske. ”Svårigheterna är den ekonomiska biten, om man ska betala tillbaka eller inte.” Några av de intervjuade tycker att mycket tid och kraft har gått åt till att prata redovisningsprinciper istället för det viktiga, det vill säga själva arbetssätten inom ramen för de sociala investeringarna.

De intervjuade påpekar dessutom att den långsiktiga vinsten till följd av de sociala investeringarna inte nödvändigtvis behöver hamna hos någon av verksamheterna i Ale kommun, utan likväl hos andra aktörer och att förståelsen för detta måste implementeras hos medarbetarna. Det gäller att förstå att man inte bara arbetar för egen vinnings skull. ”Hur få huvudmännen att förenas i att dela medel men inte kunna se de stora vinsterna?” och ”vinsterna blir inte lika stora i de olika organisationerna”. Respondenterna lyfter också fram vikten av att utvärdera investeringsprojekten. Det poängteras att man måste följa upp dessa både under resans gång och efter avslutat projekt för att se om erhållna effekter uppnåtts. Sociala investeringar handlar om läroprocesser och att ständigt utveckla arbetssätten.

En beskrivning av de tre sociala investeringsprojekten

MiniMili

Projektet MiniMili vänder sig till ungdomar med riskbruk eller missbruk samt deras familjer. Inom ramen för projektet ska ungdomar upp till 25 år erbjudas lättillgänglig rådgivning och behandling i öppenvårdsform genom ett utbud av både medicinska och sociala insatser. Som ett led i detta ska en psykosocialmedicinsk mottagning öppnas i Ale. Inom projektet är det också tänkt att arbeta med prevention gällande alkohol och droger samt aktivering och sysselsättning av ungdomarna. Det gäller att bryta mönster och skapa en aktiv vardag ur ett folkhälsoperspektiv. Det är dessutom viktigt att arbeta långsiktigt och utveckla samarbetet mellan olika aktörer såsom BUP (barn- och ungdomspsykiatri), AME (arbetsmarknadsenheten Ale), ungdomsmottagning, socialtjänst, skola och fritid för att få en helhetssyn på den unges situation, familj och nätverk. Förväntat ekonomiskt resultat är uteblivna kostnader på 18 mkr för kommunen. Samhällsvinsten beräknas uppgå till 100 mkr på 10 år.

Vid intervjuernas genomförande hade projektet ännu inte kommit igång såsom det var tänkt. Föreningen beror enligt respondenterna på svårigheter att hitta lämplig lokal till den psykosocialmedicinska mottagning som ska öppnas som ett led i projektet. De intervjuade påpekar att det råder lokalbrist i Ale kommun, men hoppas att mottagningen kommer att kunna öppna efter sommaren. Inom ramen för projektet har man anställt en projektledare vars främsta roll är att arbeta med att starta upp den socialmedicinska mottagningen, för vilken hon också kommer att vara enhetschef. Vid tiden för intervjuerna hade projektledaren börjat med rekryteringsprocessen till mottagningen. Tanken är att tre behandlare, en psykolog och en sjuksköterska ska anställas. Sjuksköterskan ska finansieras via Västra Götalandsregionen.

Fotosyntes

Projektet Fotosyntes riktar sig till barn i årskurs 4–6 som bedöms ligga i riskzonen för utanförskap. Målet med projektet är att höja barnens målpfyllelse i skolan, öka delaktigheten utanför skolan samt minska skolk och begynnande drogproblematik. I projektet är begreppet livsledsagare ett nyckelord. En livsledsagare är en person med stort kontaktnät och erfarenhet av att arbeta med barn och unga och grundtanken är att barnen ska utvecklas med stöd från vuxna. Livsledsagaren ska hjälpa till att göra situationen begriplig för alla inblandade och kan finnas med i skolan och på fritiden

och därmed utgöra en brygga mellan skola, fritid och familj. Det finns tre livsledsagare anställda inom ramen för projektet. I projektet bedrivs ett samarbete mellan de kommunala verksamheterna skola, elevhälsa, fritid och familjehuset (som stöttar barnens föräldrar i deras relation till barnen). Vad gäller det förväntade ekonomiska resultatet beräknas Försäkringskassan och Västra Götalandsregionen få uteblivna kostnader redan första året och kommunens kostnader upphör efter 10 år i och med att barnet går ur gymnasiet. Samhällsvinsten beräknas uppgå till 1 mkr per individ efter 25 år.

Projektet Fotosyntes startade som planerat, men kom inte riktigt igång på ett sätt som man hade hoppats på. ”Projektet har haltat”, ”man står och trampar vatten” och ”det tog lång tid innan projektet kom igång och det har inte blommat ut som det var tänkt”. En av anledningarna till den tröga starten är enligt de intervjuade att kommunen haft en stor personalomsättning på alla nivåer i organisationen under det senaste året. Det berättas att den första projektledaren slutade och att det bytts såväl kommunchef som verksamhetschefer liksom två av de tre livsledsagarna. ”De drivande försvann”, ”man har tappat chefer” och ”skolan har bytt ledning”. En annan anledning till den tröga starten sägs vara att det saknats någon som driver projektet framåt. Det har inte funnits någon riktig eldsjäl. ”Man måste ha en bärare av projektet.” Likaså påpekas det att både rollbeskrivningar och uppdrag varit otydliga, att de medverkande aktörerna inte fick någon utbildning i sina nya roller samt att projektet tolkades på olika sätt. ”De som skrev fram projektet hade en tolkning och utförarna hade en annan.” Sammantaget har detta lett till att man nu gör ett omtag i projektet. Man har lärt av sina misstag och bygger upp organisation och ledning utifrån gjorda erfarenheter.

”Projektet har funnits i 1,5 år men framgång uteblev. Nu ser man över det hela. Man hade bristande styrning och ledning på grund av växlande positioner. Nu håller man på att jobba om riktlinjerna och arbetsmodellen. Uppdraget var otydligt.”

”Vi gjorde en dikeskörning, men har lärt oss något till nästa gång. Nu kan vi inte skylla på varandra, utan det blir ett kollektivt lärande. Fotosyntes gick för snabbt och alla förstod nog inte innebörden i projektet.”

De intervjuade berättar vidare att projektet Fotosyntes till viss del inneburit förändrade förutsättningar för verksamheten vad gäller de anställdas arbetsuppgifter. I projektet använder man sig av befintlig personal som då behöver

ersättas av någon i sitt ordinarie arbete. ”De sociala investeringarna är vid sidan av verksamheten och inte i den ordinarie verksamheten” och ”man rekryterar personer internt som behöver få vikarier”.

Star for life

Projektet Star for Life är ett motivationsprogram som kombinerar kunskap, emotionell integration och estetiska arbetsmoment. Inspiration har hämtats från organisationen Star for Life som i Sydafrika arbetar för att hjälpa barn och unga att hålla fast vid sina drömmar och att göra bra val i livet. Under projektets första år i Ale har man bedrivit en förstudie där man utvecklat och anpassat motivationsprogrammet till svenska förhållanden. Under 2013–2014 har en pilotstudie genomförts där en klass i årskurs 7 på en av kommunens högstadieskolor fått gå igenom motivationsprogrammet. Till hösten kommer ytterligare tre skolor att involveras i projektet samt en fjärde skola som ska utgöra kontrollenhet. Syftet är att stärka elevernas självförtroende, stimulera motivationen att skapa mål och mening och därmed öka lusten att lära och bryta negativa händelseförlopp hos barn och ungdomar. Man vill få barn och ungdomar att växa och hitta sin egen styrka. I projektet bedrivs ett samarbete mellan Ale kommuns elevhälsa, Skandia och organisationen Star for Life. Under hösten kommer även kommunens socialtjänst och fritidsverksamhet att involveras i samarbetet. Det beräknade förväntade ekonomiska resultat är under revidering då projektet vuxit i omfång.

Målet med sociala investeringar och hur man ska uppnå det

De intervjuade menar att det främsta målet med sociala investeringar givetvis är att hjälpa de enskilda individerna för att förhindra ett framtida utanförskap. ”Att de medborgare som inte mår bra kommer att må bättre och bli en del av samhället” och ”det överordnade är att barn och unga ska må bra och blir stärkta”. Det påpekas att Ale kommun har höga kostnader inom socialtjänsten och att sociala investeringar kanske kan vara ett sätt att rikta uppmärksamheten mot dessa och hitta besparingsmöjligheter. De intervjuade hoppas också att de sociala investeringarna ska få andra verksamheter inom Ale kommun än de direkt involverade att arbeta långsiktigt och förändra sina tänkesätt och arbetsmetoder så att man tillsammans kan återfinansiera de investeringar man gör. ”Jag hoppas att man släpper stuprören både ekonomiskt och verksamhetsmässigt och ser värdet i att jobba verksamhetsöverskridande.” De intervjuade hoppas dessutom på att också aktörer

utanför kommunen till följd av de sociala investeringarna ser vinsterna med att agera tidigt och samordnat och att detta leder till en ökad samverkan i strävan att förhindra utanförskap. En av de intervjuade kommer in på kommunens hållbarhetsarbete och påpekar att det förebyggande arbetet sedan krisen på 1990-talet fått en allt mindre framträdande roll, varför de sociala investeringarna kan vara ett sätt att lyfta fram vikten av ett långsiktigt tänk i organisationen.

De intervjuade pekar på en rad faktorer som är viktiga för att bli lyckosamma i arbetet med sociala investeringar. En sådan faktor är att politikererna är intresserade av och förstår vikten av sociala investeringar eftersom de beslutar om de ekonomiska förutsättningarna. En annan framgångsfaktor är att man tydliggör uppdraget i projektet så att alla involverade förstår projektets mål och innehåll. Projektet måste förankras noggrant i organisationen varvid ledningen har en viktig uppgift. Vikten av implementering kan inte nog betonas av de intervjuade.

”Man måste vara tydlig med uppdraget eftersom man har olika saker i bagaget. Det är en klassiker när man kommer från olika organisationer. Att det ska lyckas är en kombination av ledningens engagemang och personalens delaktighet. Det gäller att göra det till hela organisationens angelägenhet och få alla att se det som en naturlig del i det ordinarie arbetet.”

”Det gäller att orka hålla i och fortsätta och inte tappa taget. Sociala investeringar ska bli en självklarhet i arbetet. Det gäller att förankra det på olika nivåer och sprida synsättet inom kommunen och andra huvudmän för att samlat kunna göra insatser.”

Det är också enligt de intervjuade viktigt att utveckla rätt arbetsmetoder ute i verksamheterna samt att tillhandahålla rätt instrument och verktyg för att klara de nya uppgifter som sociala investeringar innebär. Likaså poängteras vikten av att klargöra ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna i projektet. ”Det är viktigt att beskriva delägarskapet och rollfördelningen” och ”det är viktigt att man går utanför komfortzonen och har ett öppet sinne för dialog åt alla håll”. Ytterligare en framgångsfaktor för sociala investeringar som flera av respondenterna tar upp är vikten av att göra utvärderingar. Utvärdering är nödvändigt för att se om man uppfyllt de mål man satt upp, men också för att lära av sina misstag.

Uppfattningar om sociala investeringar ett halvår senare

I den andra intervjuomgången menar de intervjuade att de tre sociala investeringsprojekt som bedrivs i Ale kommun passar bra in i den ordinarie verksamheten. Inte minst för att man i Ale av tradition har en stark samverkanskultur. Det påpekas att de sociala investeringarna har uppmärksammat samverkan på ett nytt sätt som gjort det mer legitimt att samverka. Samma person påpekar också att det som är nytt i tänkandet kring samverkan är att denna ska bidra till att ta fram goda uppföljningsinstrument för att kunna identifiera vad som görs i organisationen och varför.

Fokus i de sociala investeringsprojekten ligger för tillfället på att arbeta med struktur i bemärkelsen att man ska göra rätt saker. Det handlar om att utveckla indikatorer för att mäta resultatet av pågående projekt. Respondenterna berättar att man arbetar med att se över hur man kan bygga in uppföljning och utvärdering i befintliga system för att inte behöva anlita extern hjälp.

”Det är det här vi håller på att bygga, att vi försöker hitta den här strukturen där man lyfter sociala investeringar. Det finns ju till exempel befintliga mötesstrukturer och då försöker man bygga in det där. Det är en utveckling av befintliga insatser.”

Strukturarbetet handlar också om att tillhandahålla stöd på alla organisatoriska nivåer i arbetet med sociala investeringar, inte minst i form av information. Det gäller att informera både uppåt och nedåt i organisationen. Politikerna måste få information om vad som händer i arbetet med sociala investeringar så att de kan stötta och skapa goda förutsättningar för detta. Vikten av att informera kommunledningsgruppen nämns också i sammanhanget. Informationen måste enligt de intervjuade ha en stadig grund i ledningen så att det som vidarebefordras nedåt i organisationen blir tydligt, inte minst på enhetsnivå. Det betonas att det är viktigt att involvera enhetscheferna och att dessa kommit att bli alltmer delaktiga i takt med att arbetet med sociala investeringar framskridit. Kommunikationen i organisationen anses viktig att arbeta med och som ett led i detta håller man på att ta fram en kommunikationsplan. De sociala investeringarna måste befästas på alla nivåer.

De intervjuade menar att de fått god respons på de sociala investeringsprojekten och att de diskuteras både i politiska sammanhang och inom förvaltningarna. ”Inne i organisationen vill man gärna diskutera och prata med oss.” Nästa steg är enligt respondenterna att arbeta mer med implementeringen av de sociala investeringarna och då inte minst genom att sprida mer

kunskap om dem på alla led i organisationen. ”Sociala investeringar ska inte vara en isolerad ö utan byggas in i befintliga system” och ”investeringarna får inte bli något som ligger utanför övrig verksamhet.” Först måste man dock enligt intervjupersonerna klargöra hur man bäst går till väga i det arbetet och skaffa sig kunskap om vilka verktyg som är mest lämpliga.

De tre sociala investeringsprojekten hösten 2014

Det framkommer under den andra intervjuomgången att samtliga sociala investeringsprojekt har blivit fördröjda och att man inom ramen för Fotosyntes har gjort ett omtag.

MiniMili

I den första intervjuomgången var projektet MiniMili försenat beroende på svårigheter att hitta lämplig lokal till den psykosocialmedicinska mottagning som skulle öppnas som ett led i projektet. De intervjuade hoppades att mottagningen skulle kunna öppna efter sommaren. Vid tiden för den första intervjuomgången hade projektledaren börjat med rekryteringsprocessen till mottagningen och planerade att anställa tre behandlare, en psykolog och en sjuksköterska. Psykologen och sjuksköterskan skulle finansieras via Västra Götalandsregionen. När den andra intervjuomgången genomfördes hade den psykosocialmedicinska mottagningen öppnat enligt plan och man hade anställt två behandlare och en tredje håller på att rekryteras. Psykologen och sjuksköterskan finns ännu inte på plats. De intervjuade berättar att man inom ramen för projektet har börjat ta emot ungdomar för behandling på mottagningen:

”Vi har kommit igång och personal är anställd. Vi har fått en lokal. Det är igång helt enkelt och vi har tagit emot ungdomar på mottagningen.”

De intervjuade berättar vidare att de håller på att utarbeta en arbetsmodell som en del av projektet MiniMili. Det påpekas att det inte handlar om att få fram några stora revolutionerande arbetssätt, utan mer om att utveckla befintliga modeller för behandling av barn och ungdomar.

Fotosyntes

Vid tiden för den första intervjuomgången hade projektet Fotosyntes inte kommit igång som planerat. Anledningarna till den tröga starten sades vara stor personalomsättning liksom att rollbeskrivningar och uppdrag var oty-

dliga. Begreppet livsledsagare var ett nyckelord. En livsledsagare är en person med stort kontaktnät och erfarenhet av att arbeta med barn och unga. Grundtanken i Fotosyntes är att barnen ska utvecklas med stöd från vuxna. Livsledsagaren var tänkt att hjälpa till att göra situationen begriplig för alla inblandade och skulle finnas med i skolan och på fritiden och därmed utgöra en brygga mellan skola, fritid och familj. I de uppföljande intervjuerna berättar respondenterna att livsledsagarna har ersatts av ett team kring barnen. Teamet stöttar, på samma sätt som livsledsagarna skulle gjort, pedagogerna i skolan samt även familj och barn. De intervjuade menar att livsledsagare inte är ett naturligt begrepp att använda när man arbetar med barn och unga. Det blev fel fokus och man tog därför bort funktionen. Man valde att göra ett omtag när man kände att man hamnat snett även om det fördröjde hela projektet. Med facit i hand tycker respondenterna att det var ett klokt beslut och att det var bra att inte skynda på utan pröva sig fram. ”Vi har gjort ett omtag för att verkligen bygga in det i de befintliga strukturerna.” Det berättas vidare att man arbetar aktivt med ett par barn i dagsläget och att antalet deltagande barn ska utökas.

”Vi arbetar inte med livsledsagare längre. Vi har ett team istället och arbetar med strukturer. Det blev en väldig fokus på individen. Det blev fel fokus.”

”Vi önskar att vi hade kommit längre i projektet, men med facit i hand känns det bra att vi vågade backa och göra om. Vi såg faktorer vi missat.”

Även i detta projekt håller man på att utveckla en arbetsmodell och det påpekas att det är det som är syftet med projektet, det vill säga att hela projektet är ett utvecklingsarbete. De intervjuade påpekar att det finns en positiv bild av Fotosyntes i organisationen trots de svårigheter som funnits.

Star for life

Vid tiden för den första intervjuomgången genomfördes en pilotstudie i en klass på en av kommunens högstadieskolor. Eleverna fick gå igenom motivationsprogrammet som utgår från att kreativt skapande såsom konst, kultur och musik kan få barn och unga att hitta nya vägar. Till hösten skulle ytterligare tre skolor involveras i projektet. När de uppföljande intervjuerna genomfördes hade ytterligare två skolor involverats. De intervjuade berättar att man håller på att utveckla arbetsmodellen inom ramen för projektet och att man har fått positiv respons på detta av både elever och personal. För alla tre

projekten gäller att om de faller väl ut är tanken att de ska integreras i den ordinarie verksamheten och på så sätt leva vidare och bli permanenta.

Att bli lyckosam i arbetet med sociala investeringar

Respondenterna ombads under den andra intervjuomgången också ange vad som är mest avgörande för att man ska bli lyckosam i arbetet med sociala investeringar. En aspekt som lyfts fram är att ledningen och styrningen kring de pågående projekten måste vara tydlig på alla nivåer i organisationen. ”Det måste vara tydligt uppifrån och ner så att det verkligen finns i alla led.” Det berättas att man i Ale arbetar aktivt med styrningen och ledningen av projekten eftersom det är prioriterat i högsta ledningsgruppen. En andra viktig aspekt för ett lyckat arbete med sociala investeringar är att man skapar förutsättningar för detta i organisationen, både vad gäller ekonomi, tid och information. I sammanhanget påpekar en av respondenterna att regelbundna möten är viktiga, men att det har varit svårt att åstadkomma sådana med alla involverade parter, särskilt med den personal som befinner sig på mellannivå i organisationen. En tredje aspekt för att bli lyckosam handlar om uppföljning och utvärdering och att man måste skapa bra system för detta. Som tidigare nämnts arbetar man i Ale med att bygga in uppföljning och utvärdering i befintliga system.

En av respondenterna kommenterar även konstruktionen på den sociala investeringsfonden i Ale kommun och berättar att man håller på att göra förändringar i denna. Enligt intervjupersonen är det viktigt att det finns en tydlig ekonomisk modell så att man vet hur man ska använda budgeten. ”Ska man ha en återföringsmodell eller en annan typ av fond eller arbeta med budget inom ram?” Samma person berättar att man håller på att arbeta fram en ”dubbelmodell” så att det ska finnas pengar i en fond som sedan ska återbetalas enligt ram tillsammans från alla sektorer. Man har alltså valt att använda sig av en återföringsmodell.

Sociala investeringar i Samordningsförbundet Hisingen DELTA

Göteborgs stad beslutade 2012 att bevilja Samordningsförbundet Göteborg Hisingen DELTA finansiering till projektet Kompletterande Arbetsmarknad som ska bedrivas under perioden 2013–2015 som en social investering.

Organisation och styrning av Kompletterande arbetsmarknad

Inom DELTA har man inte på samma sätt som i Ale kommun någon särskild rammanual för ansökningsförfarande eller styrning och organisering

av sociala investeringar. Kompletterande arbetsmarknad är ännu så länge det första och enda sociala investeringsprojektet som DELTA bedriver. I projektbeskrivningen betonas att utvecklingen av en kompletterande arbetsmarknad innehåller två nivåer; en operativ och en strukturell. Den operativa nivån handlar om hur jobben ska genomföras i praktiken. Den strukturella nivån handlar om vad som måste till av exempelvis regelförändringar för att arbetsmarknaden ska bli hållbar.

Vad gäller den operativa nivån syftar Kompletterande arbetsmarknad till att inkludera fler personer i arbetslivet med utgångspunkt från en kompletterande arbetsmarknad. En kompletterande arbetsmarknad ska stärka det ordinarie arbetslivet genom att ta hand om kompletterande arbetsuppgifter. På det sättet kan den ordinarie personalen ägna sig åt sina kärnuppgifter i högre grad. DELTA har av Göteborgs stad och Arbetsförmedlingen fått medel till att finansiera 50 nya anställningar under ett år i Hisingens tre stadsdelar. Det är stadsdelarna själva som tar fram de aktuella arbetena. I ett första steg ska modellen prövas inom grundskolan och äldreomsorgen. I ett andra steg ska modellen även prövas inom privata företag. Stadsdelarna ansvarar för anställningarna på vanligt sätt, men finansieras och backas upp av DELTA och Arbetsförmedlingen.

De aktuella jobben anmäls till DELTA som överför informationen till Arbetsmarknadstorget för att ta fram ett lämpligt urval av arbetssökande. Arbetsmarknadstorget är en verksamhet inom DELTA som syftar till att hjälpa arbetslösa Hisingbor som uppbär försörjningsstöd. DELTA tar sedan fram två passande kandidater till respektive arbete och redovisar dessa till respektive arbetsplats. Därefter väljer arbetsplatsen den person som man anser vara mest lämpad för jobbet. Under hela anställningstiden samordnar DELTA uppföljning av anställningen för att bistå både arbetsplatsen och den anställde i olika situationer som kan uppkomma. Så här säger tre av de intervjuade om projektet Kompletterande arbetsmarknad:

”Stadsdelarna har ett uppdrag att vaska fram 50 arbeten. Dessa ska bemannas med personer från Arbetsmarknadstorget. Det handlar om arbeten inom förskola, äldreomsorg och måltidsverksamhet. Det handlar om enkla arbetsuppgifter, stöd till ordinarie personal som en avlastning.”

”Stadsdelen betalar lön till de anställda på vanligt sätt och ersätts sedan fullt ut av DELTA. Anställningen sker via DELTA, men man har sin chef ute i verksamheten.”

”DELTAS kansli ska stödja verksamheterna som ska ta emot personer. Alla verksamheter har en kontaktperson inom kansliet. Det ska inte bli en börda för verksamheterna. Kansliet ska underlätta. Om någon kommer för sent eller måste avvecklas sköter DELTA om det.”

I organisationen kring Kompletterande arbetsmarknad fördelas ansvaret mellan kommunstyrelsen och projektets styrgrupp som består av ordföranden i DELTA, de tre ordföranden i stadsdelsnämnderna på Hisingen samt en stadsdelsdirektör. Kommunala HR-avdelningar var också involverade i början av projektet men drog sig ur på grund av tidsbrist.

Vad gäller den strukturella nivån är DELTAS ambition att en Kompletterande arbetsmarknad ska bli hållbar i ett längre perspektiv och inte stanna vid en kortsiktig arbetsmarknadspolitisk insats. Det handlar här om att göra nödvändiga regelförändringar, avtalskonstruktioner och utveckla finansiella system för att göra en ny och utvidgad arbetsmarknad möjlig. Det betonas att det är viktigt att det finns samverkan mellan de olika parterna för att undvika intressekonflikter. Det handlar här om samverkan med exempelvis fackförbund och det politiska området på både lokal, regional och nationell nivå.

Kompletterande arbetsmarknad så här långt

De intervjuade berättar att projektet Kompletterande arbetsmarknad startade senare än beräknat och att detta berodde på motstånd från de fackliga organisationerna. ”Det har varit tungt att komma framåt i projektet eftersom facket opponerat sig.” Facket hade många frågor gällande anställningsformen och vilket avtal som skulle gälla. Bland annat menade de att projektet kunde betraktas som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och att man då tog arbeten från individer som tillhörde Arbetsförmedlingen. ”Facket var negativt inställt och var rädd att det handlar om att utföra ordinarie verksamhet till en billigare lösning.” Det fanns också tveksamheter från de aktuella verksamheterna gällande projektet. Några var rädda för att de nya personerna skulle bli en börda för dem eller att de behövde läras upp och kräva mycket tid. Man ställde sig också frågan vad som händer om det uppstår problem med anställningarna. De intervjuade berättar vidare att man nu upprättat en kommunikationsplan för att reda ut alla frågor. I kommunikationsplanen konkretiseras och beskrivs projektet och man känner att de flesta frågetecknen är utträtade.

Efter många om och men är man nu igång med att ta fram arbeten inom de tre stadsdelarna på Hisingen. Intervjupersonerna beskriver det unika i projektet med att man som utgångspunkt haft organisationens behov av ar-

betskraft och inte det omvända såsom ofta är brukligt. Man har inte ”börjat med att säga att här har vi individer som behöver något att göra”. Istället har arbetsplatsen fått definiera sina behov.

”Det handlar om att titta på vad arbetsmarknaden behöver och inte bara göra individsatsningar. Kompletterande arbetsmarknad handlar om att implementera arbetsåtgärder i folkhälsoarbetet genom att utgå från arbetsplatsen och se vad den behöver för stöd.”

Respondenterna är nöjda med projektet så här långt och menar att man hittat en arbetsform som alla parter gillar och är överens om. Nästa steg är att matcha ett antal personer från Arbetsmarknadstorget mot de 50 jobb som vaskats fram. Man beräknar att dessa kan börja sin anställning efter sommaren. Anställningstiden ligger på ett år. Några av de intervjuade avslutar med att säga att de hoppas att anställningsformen kan fortsätta även efter projektidens utgång och då kan kompletteras med företag inom den privata sektorn så att man inte enbart erbjuder arbeten inom offentliga sektorn.

Sociala investeringar ur ett verksamhetsperspektiv

Respondenterna menar att huvudsyftet med sociala investeringar är att vidta en social satsning med möjligheter till en framtida avkastning i form av kostnader som kan undvikas. ”Det ska vara samhällsekonomiskt lönsamt”, ”man investerar i en verksamhet som på sikt betalar tillbaka sig” och ”man avsätter medel under en kortare period för att göra en kraftsamling.” De betonar också att sociala investeringar i allmänhet handlar om att arbeta förebyggande, även om detta inte är fallet i just Kompletterande arbetsmarknad där man agerar när ett utanförskap redan är ett faktum. Så här säger tre av de intervjuade om sociala investeringar i allmänhet:

”Det handlar om förebyggande arbete. Det finns förväntningar om att nå ett resultat över en livscykel som inte går att läsa av i en årsrapport. Det ska vara samhällsekonomiskt lönsamt.”

”Man avsätter resurser till en social problematik. Man lyfter en social problematik under en begränsad period och gör en ansats för att lyfta en fråga. Man vill ge socialt hållbar utveckling till berörda människor.”

”Sociala investeringar handlar om att gå från passiva utbetalningar till insatser som skapar arbete. Det handlar om förebyggande arbete och inte problemlösning.”

De intervjuade menar också att samverkan mellan olika aktörer är en viktig del i arbetet med sociala investeringar och då inte minst i Kompletterande arbetsmarknad. Flera av dem menar att samverkan i just detta projekt har ett viktigt syfte att fylla för att förhindra att de arbetslösa ”faller mellan stolarna”, ”inte bollas fram och tillbaka mellan myndigheter” samt att ”de arbetslösa får en direkt insats av flera aktörer istället för att skickas till olika”. Samverkan med Arbetsmarknadstorget sägs vara särskilt betydelsefull då tjänsterna inom ramen för projektet ska besättas med personer därifrån. Några av respondenterna frågar sig dock om Kompletterande arbetsmarknad egentligen är en social investering i ordets rätta bemärkelse då det huvudsakliga samarbetet sker med Arbetsmarknadstorget som är en av DELTAS egna verksamheter. Det betonas att ytterligare en viktig samarbetspartner är de fackliga organisationerna.

”Kompletterande arbetsmarknad innebär ett större behov av samverkan. Det handlar om att skapa nätverk som är bredare än idag. Det är något nytt och man måste tänka till och prata med andra aktörer.”

”Det handlar om att fånga upp individer som är aktuella hos flera aktörer. Gör man inte det kan individen bli bollad mellan myndigheterna. Arbetsmarknads-torget är navet. Där finns personer som har försörjningsstöd via kommunen.”

”Mer borde skötas gemensamt för att inte folk ska falla mellan stolarna. Man borde samarbeta mer, inte minst för att hitta roten till det onda.”

Sociala investeringar ur ett ekonomiskt perspektiv

Några av de intervjuade resonerar även kring sociala investeringar ur ett ekonomiskt perspektiv och påpekar att det finns redovisningsmässiga svårigheter med sociala investeringar. De berättar att projektet Kompletterande arbetsmarknad fått kritik av Göteborgs stadsrevision eftersom det bryter mot god redovisningssed. Det handlar inte om en vanlig investering i bokföringslagens mening då man investerar i människor. Ytterligare en av de intervjuade menar här att man lätt blir låst vid begreppet fond och istället bör se en social investering som att man investerar i en verksamhet som man tror ska löna sig på lång sikt.

”Göteborgs stad fick ett stort överskott 2012 och avsatte 400 mkr i en social investeringsfond 2013. Det har inte varit okontroversiellt. Vi bryter ny mark kan man säga.”

Andra av de intervjuade menar att sociala investeringar har den fördelen att man kan utjämna kostnaderna över åren och jämför med traditionella projekt som kan vara svåra att få igång och att det sedan gäller att hinna förbruka projektmedlen innan årets slut. En av respondenterna påtalar att den kommunala verksamheten generellt sett är dålig på att prioritera resurser till långsiktigt arbete och att sociala investeringar är ett sätt att sätta fokus på vikten av långsiktighet.

Målet med investeringar och hur man ska uppnå det

Respondenterna resonerar här utifrån Kompletterande arbetsmarknad och menar att det främsta målet med denna investering är att hjälpa de enskilda individerna att komma in på arbetsmarknaden för att i förlängningen få ett ”vanligt” arbete och därmed komma ur sitt försörjningsstöd. ”Det handlar om att bryta ett utanförskap”, ”att få ut individerna på arbetsmarknaden” och ”att fånga upp individer som hamnat fel”. Eller med andra ord att individer ska komma ur ett långvarigt beroende av samhällsliga insatser. Så här säger ytterligare en av de intervjuade om målet med Kompletterande arbetsmarknad:

”Att de 50 personerna kan ges möjligheter till en ny väg i livet. Kanske komma i arbete eller utbildning som ett resultat av detta. Hoppas vi kan fortsätta så att det blir en hållbar lösning. Hoppas vi kan skapa en stabilitet på lång sikt i deras vardag.”

De intervjuade pekar på en rad faktorer som är viktiga för att bli lyckosamma i arbetet med sociala investeringar. En sådan faktor är samarbete. Det påpekas att det råder ett gott samarbetsklimat inom DELTA och att man lyckats lägga ”organisationsegoismen” åt sidan. Det påpekas också att DELTA:s kansli gör ett gott arbete och på så sätt underlättar samarbetet. Helt friktionsfritt uppfattas dock samarbetet inte vara, men det brukar enligt de intervjuade gå att lösa på ett bra sätt. Likaså nämner respondenterna vikten av att ha kunskap om och förståelse för varandras uppdrag. ”Det kan vara svårt att hitta i gränslandet mellan parterna.” Det betonas att det gäller att förstå varandra, inte minst för att påskynda processerna för de individer man ska hjälpa.

”Ibland är det lite knöligt att samverka. Men när vi blir överens om tagen blir det kraftfullt. Det ligger en kraft i att samverka. Man tar det till en annan dimension.”

”Man måste lära sig om varandra och acceptera att vi har olika uppdrag. Det handlar också om att förstå varandras uppdrag kring samverkan kring individen. Det som kan bli ett problem med många verksamheter är att det finns många goda idéer som man ska enas kring.”

En annan framgångsfaktor som intervjupersonerna tar upp är vikten av att tydliggöra syftet med det aktuella projektet så att alla involverade förstår dess mål och innehåll, inte minst de individer det berör. Respondenterna kommer här in på Kompletterande arbetsmarknad och betonar att individerna måste känna sig uppskattade på sin respektive arbetsplats. De måste känna att de har en meningsfull uppgift och underlättar för den ordinarie personalen. ”De ska uppfattas som en tillgång och inte en belastning.” En av de intervjuade menar också att det är viktigt att individerna får en mentor på arbetsplatsen och snabbt kommer in i arbetsgruppen. En annan menar att man måste avsätta tid till att handleda personerna. De ska ingå i arbetslaget och måste ha en chef ute i verksamheten som tar sig an dem.

Några av respondenterna tar också upp behovet av att göra behovsanalyser för att nå framgång med sociala investeringar. De eftersöker en analys där man utgår från befolkningens behov och inte från personalens upplevelse av behoven, det vill säga att man går ut och frågar bredare om vad arbetslösa behöver. ”Behovsanalyser lyser med sin frånvaro, idag är det mer av lösning söker problem.”

Uppfattningar om kompletterande arbetsmarknad ett halvår senare

När de intervjuade diskuterar projektet Kompletterande arbetsmarknad i den andra intervjuomgången uppehåller de sig mestadels kring vikten av och svårigheten med att permanenta projektet. De är överens om att projektet är lyckat och att det borde bli varaktigt och omfatta fler stadsdelar och arbeten. ”Det får inte bara bli ett ettårigt projekt som faller i glömska.” Det betonas att projektet innebär ett nytt sätt att tänka kring arbetslöshet där man sänkt trösklarna för att människor ska kunna komma in på arbetsmarknaden. Förhoppningen är att anställningarna ska bli tillsvidare anställningar. Om inte så blir fallet, har de aktuella personerna blivit starka att söka andra jobb. Respondenterna berättar att DELTA:s styrelse var skeptisk till satsningen

till en början, men att man blivit alltmer intresserad i takt med att projektet fortskridit. Man har insett behovet av den sortens arbetsmarknadsåtgärd.

De intervjuade lyfter fram två hinder för att projektet ska kunna permanentas, nämligen finansieringen och själva arbetsuppgifterna. Vad gäller finansieringen menar respondenterna att det hävdas att de aktuella personerna kostar mer när de är utan sysselsättning än när de deltar i satsningen. Vad gäller arbetsuppgifterna finns det enligt intervjupersonerna framförallt två svårigheter. Den ena är att det inom kommunens HR-avdelning finns en policy att det endast ska arbeta utbildad personal på de för projektet aktuella arbetena, det vill säga att personalen ska vara lärare, undersköterskor, barnskötare och så vidare. Inom DELTA har man därför inlett ett arbete med vuxenutbildningen om att erbjuda de arbets sökande utbildning. Den andra svårigheten är att det funnits tveksamheter från olika arbetsmarknadsaktörer kring på vilket sätt Kompletterande arbetsmarknad inte är en traditionell arbetsmarknadsåtgärd. Det har varit svårt för dem att inse att det inte är individerna som är i fokus, utan själva arbetsinnehållet, vilket är ett nytt sätt att tänka vad gäller insatser vid arbetslöshet.

Kompletterande arbetsmarknad hösten 2014

Vid tiden för den första intervjuomgången var man i färd med att ta fram 50 arbeten inom de aktuella verksamheterna på Hisingen. Nästa steg skulle vara att matcha ett antal personer från Arbetsmarknadstorget mot arbetena. Man beräknade att personerna skulle kunna börja sin anställning efter sommaren. I den andra intervjuomgången berättar respondenterna att man fick fram totalt 56 arbetsplatser inom områdena skola, förskola, äldreomsorg, vaktmästeri, intern service och funktionshinder. Inom skolan kan arbetet handla om att bistå lärarna med diverse saker. Inom förskolan kan arbetet bestå i att klä av och på barnen, bistå i matsituationer och rengöra leksaker.

Efter det att arbetena tagits fram bjöds 120 arbetssökande från Arbetsmarknadstorget in till en informationsträff. Av dessa var, som man inledningsvis trodde, 84 stycken berättigade till ett så kallat nystartsjobb som arbetena inom Kompletterande arbetsmarknad klassas som. De aktuella personerna skrev ansökningshandlingar och sedan valde de berörda verksamheterna ut de personer de tyckte var mest lämpade. I slutänden blev de 50 arbetena dock 37 arbeten eftersom många av de arbetssökande inte som man trott var berättigade till nystartsjobb. De intervjuade berättar att det har varit en enorm administration och byråkrati kring projektet som tagit oerhört

mycket tid och kraft. En av dem menar att stödförmena som ska utgöra en hjälp för individer som kommit långt från arbetsmarknaden kan krångla till situationen otroligt mycket. En av intervjupersonerna berättar mer detaljerat om förhållandet:

”De flesta arbetssökande har invandrarbakgrund och vet inte att försörjningsstödet är kommunens ansvar och att arbete är statens ansvar. De har kontaktat arbetsförmedlingen och sagt att de har fått en anställning. Arbetsförmedlingen har skrivit ut dem. När de är avskrivna har de inte rätt till en nystartsanställning. Därför fick personer från DELTA gå till arbetsförmedlingen tillsammans med de arbetssökande, be dem backa bandet och hjälpa individerna att bli återinskrivna. Det var ett jobb i sig.”

De intervjuade fortsätter med att berätta att Kompletterande arbetsmarknad så här långt är ett mycket lyckat projekt. Det har funnits ett stort intresse bland verksamheterna för att anställa personer, så stort att man till och med fått säga nej till en del. Enhetscheferna på de aktuella arbetsplatserna är nöjda med arbetstagarna och deras insatser. De anses göra ett bra jobb. ”Man kan inte förstå hur man klarat sig utan dem.” För de aktuella arbetsplatserna innebär det att arbete blir utfört som annars inte hade blivit det eftersom den ordinarie personalen inte hinner med. ”Det är dubbla vinster i det.” Så här säger ytterligare en av respondenterna om arbetsinsatserna i projektet:

”Vi är igång. Här i Lundby är 11 av de 17 platserna som vi hade igång. Jag har pratat med honom som är chef för vaktmästarna och de är nöjda med de tre personerna. Det gäller att ha uppgifter som fungerar. Man har valt att inte skicka ut personerna på egna uppdrag utan ser till att de jobbar ihop med en erfaren vaktmästare.”

Det poängteras att det är en avsevärd skillnad att jobba på det här sättet jämfört med att ta emot praktikanter. De aktuella arbetsplatserna har krav på sig att ta emot praktikanter, men vet inte alltid riktigt hur de ska sysselsätta dem. Det finns mycket restriktioner kring praktikplatser. I Kompletterande arbetsmarknad har personalen på arbetsplatserna själva fått ta fram vad det är för uppgifter de vill ha utförda.

De intervjuade berättar vidare att man inte har utvecklat någon ny arbetsmodell inom ramen för projektet, men att det är tydligt att man behöver göra det. I projektet ligger att utveckla en modell för att inkludera fler personer i

arbetslivet. Det påpekas att det har varit många onödiga och krångliga turer under resans gång, men att man nu känner till fallgroparna och kan agera annorlunda vid en eventuell fortsättning:

”Den lätta delen har varit att visa på att behovet finns och få till anställningarna. Det runt omkring har varit krångligt. Vi har fått en bra kunskap om det. Vi vet vilka käpparna i hjulet är. Vi kan beskriva hur det blir så och vad som motverkar syftet.”

Att bli lyckosam i arbetet med sociala investeringar

Respondenterna ombads under den andra intervjuomgången ange vad som är mest avgörande för att man ska bli lyckosam i arbetet med sociala investeringar. Här lyfter de fram behovet av samverkan. Det påpekas att det är många aktörer involverade i ett projekt som Kompletterande arbetsmarknad; kommunstyrelsen, HR-avdelningen, politiker inom stadsdelsnämnderna, stadsdelschefer, socialtjänst, facken, arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadstorget och aktuella arbetsplatser.

”Det har blivit tydligt att vi måste samverka mycket bättre. Vi har inte system som kan möta just de här behoven. Samverkan är enda sättet att lösa den här problematiken kring långtidsarbetslöshet. Den här gruppen är ca 70 000 i landet. Det finns ingen arbetsmarknad i dag för de här personerna.”

Intervjupersonerna betonar vikten av att driva ett projekt av detta slag genom ett samordningsförbund. De involverade aktörerna kan inte samordna insatserna själva. ”Samordningsförbundet är en egen organisation som kan röra sig fritt mellan myndigheterna och politiken.”

Avslutande summering

I Ale har man byggt upp en organisation kring arbetet med sociala investeringar där ansvar och styrning är klarlagda och även tagit fram en särskild rammanual för ansökningsförfarandet. Det bedrivs tre sociala investeringsprojekt i kommunen som alla ännu inte kommit dithän det var tänkt. De främsta anledningarna till detta sägs vara lokalbrist, personalomsättning, avsaknad av ledarskap och otydliga uppdrag. När de intervjuade i Ale pratar generellt om sociala investeringar är de överens om att förebyggande arbete och samverkan är nyckelbegrepp i sammanhanget. Samarbete är en absolut nödvän-

dighet för att kunna fånga upp individerna i ett tidigt skede. De intervjuade är kritiska till användandet av en fond och då särskilt till att Ale använder eget kapital för att finansiera denna. Målet med sociala investeringar är enligt respondenterna att förhindra att enskilda individer hamnar i ett framtida utanförskap. För att bli lyckosamma i arbetet med sociala investeringar måste man enligt intervjupersonerna tydliggöra uppdraget, implementera det noga, tillhandahålla instrument och verktyg för att klara det samt göra utvärderingar.

Inom Samordningsförbundet Hisingen DELTA arbetar man med sitt första sociala investeringsprojekt som man egentligen är tveksam till om det egentligen kan betraktas som ett sådant då det inte sker någon direkt samverkan med utomstående aktörer. Projektet startade senare än beräknat, vilket främst berodde på motstånd från de fackliga organisationerna. När de intervjuade pratar om sociala investeringar generellt menar de att dessa kännetecknas av samarbete och av att arbeta förebyggande. De menar också att det finns vissa redovisningsmässiga svårigheter med sociala investeringar. För att bli lyckosamma i arbetet med sociala investeringar måste man enligt intervjupersonerna tydliggöra syftet med projektet, samarbeta och göra behovsanalyser.

Analys av de två fallen Ale och DELTA

Sociala investeringar eller sociala investeringsfonder som är den benämning som används i den här rapporten, där den senare är den som initialt användes av olika aktörer, inte minst SKL och Folkhälsokommittén. SKL är den nationella aktör som koordinerat och väglett utvecklingsarbetet medan Folkhälsokommittén i Västra Götalandsregionen är den lokala företrädaren som medverkat till att initiera arbetet med sociala investeringar i Ale och DELTA. I den följande analysen av hur sociala investeringar översätts i de två fallen görs först en inledande beskrivning av sociala investeringar som idé såsom den presenteras av SKL. Därefter sker en kortfattad diskussion av översättningen av sociala investeringar i Ale och DELTA utifrån analysmodellens fyra delar: lösryckning, paketering, mottagning och handling. Avslutningsvis sker ett resonemang med fokus på styrning, organisering och samverkan vid genomförandet av sociala investeringar.

SKL:s beskrivning av sociala investeringar

Det finns ett flertal begrepp som återkommer vid beskrivningen av sociala investeringar. Det är därför svårt att ge en entydig beskrivning av sociala investeringar och kanske inte heller intressant att reducera beskrivningen till ett antal punkter. Även om SKL har en tydlig roll som nationell aktör när det gäller att sprida idén om sociala investeringar så kan det vara vanskligt att allt för tvärsäkert hävda en entydig definition och att tillskriva SKL den. Däremot är det tydligt att de är idébärare, det vill säga att en av dess främsta uppgifter är att marknadsföra och sprida idén (Lindberg och Erlingsdóttir, 2005).

Även om en entydig beskrivning som fångar vad som avses med sociala investeringar saknas, finns det ett antal begrepp som SKL hänför till idén och som man medverkar till att sprida, vilka återges på den webb som används för ändamålet¹ och i dokument vars ambition är att redogöra för en definition (Sveriges Kommuner och Landsting, 2012). Det handlar om tidiga insatser,

1) <http://www.psynk.se/sociala-investeringar> [2014-10-05]

förebyggande insatser, investeringar, ekonomiska konsekvenser, metodutveckling, evidensbaserade studier, barn och unga, samverkan, långsiktighet för att nämna några. För att säga något kort vad som innefattas i dessa begrepp är att de tidiga och förebyggande insatserna gärna avser kombineras med insatser inom områden som framför allt berör barn och ungdomar, men även utifrån ett samhälleligt perspektiv på sociala problem där idén är att bättre att föregå än föregås. Även om kvalitetsfrågan berörs så är det framför allt diskussionen om att dessa olika typer av insatser ska ses som investeringar och därmed knyts till ekonomiska konsekvenser, vilket gör att den samhällsekonomiska kalkylen har fått stort utrymme i diskussionen. Det gör att även långsiktigheten lyfts fram för att insatsen inte ska begränsas till det ekonomiska budgetåret, utan ses ur ett betydligt längre perspektiv för att kommunen ska säkerställa ekonomiska fördelar i framtiden.

Något som lyftes fram tydligare vid det inledande arbetet och kanske framför allt i olika diskussioner kring sociala investeringar var idén om att fondera medel. Även om detta har tonats ner, främst av redovisningsskäl då förvaltningsekonomins regelverk inte ger utrymme för den möjligheten, är idén om att öronmärka medel för olika insatser för att kunna bedöma dess ekonomiska konsekvenser i allra högsta grad något som knyts till idén om sociala investeringar. Eftersom sociala investeringar beskrivs som ett utvecklingsarbete är diskussionen om metodutveckling närvarande. Här bidrar bland annat SKL med olika typer av metodguider (se tex Mejman, 2014). Slutligen poängteras även att insatser kring sociala investeringar bör ske i samverkan mellan olika aktörer. Det kan vara samverkan mellan organisationer eller mellan förvaltningar i en organisation. Huvudpöngen är att de sociala investeringarna bör betraktas utifrån individers sammansatta behov och därmed inte begränsas av organisationsstruktur, utan vara gränsöverskridande i sitt genomförande.

Idén om sociala investeringar översätts

Analysmodellen innehåller fyra delar för att ge möjlighet att diskutera vad som sker när Ale kommun och samordningsförbundet DELTA ska översätta sociala investeringar till sina verksamheter. Det handlar om vilken idén är och vad den kommer ifrån för sammanhang det vill säga var den hämtas ifrån. När idén ska översättas behöver den paketeras, det vill säga få en beskrivning och ett innehåll som passar den lokala kontexten. Det blir också en fråga om hur den tas emot i det sammanhang som den förväntas vara en del av.

Slutligen blir det en fråga om vilka olika aktiviteter och handlingar som operationaliserar idén i det lokala sammanhanget. Tabell 2 sammanfattar dessa aspekter för respektive sammanhang och utvecklas därefter i texten nedan.

Tabell 2. Sociala investeringars översättning i Ale och DELTA

	ALE	DELTA
Lösryckning/losskoppling	En del av Sociala investeringar	En del av FINSAM
Paketering	Omfattande ledningsstruktur Projektfiering Intraorganisatorisk	Ordinarie ledningsstruktur Reguljär verksamhet Interorganisatorisk
Mottagning	Positivt mottagande Svårt att få fäste	Kluyet mottagande Principiellt motstånd
Handling	Projektorganiserade insatser Svårt att komma igång Oklar styrning	Konkreta insatser Initialt motstånd Förhandling

Ale kommun

I Ale har idén och konceptet kring sociala investeringar en tydlig referens till de idéer som SKL utarbetat och detta förstärks av att den medarbetare som är ansvarig för arbetet med sociala investeringar också är anställd på SKL för att arbeta med sociala investeringar. Det har initialt funnits en framträdande diskussion om de ekonomiska aspekterna som varit tydligt präglad av skillnaden mellan samhällsekonomi och förvaltningsekonomi. Den diskussion som annars förekommit såväl inledningsvis och under arbetet har till stora delar präglats av de olika aspekter som är centrala för sociala investeringar, vilket bland annat handlat om diskussioner om det långsiktiga förebyggande perspektivet och problematiken med att fondera medel av det här slaget.

Paketeringen av sociala investeringar i Ale kommun visar sig i att det finns en organisation som bland annat består av projekten, organiseringen av dessa samt dess ledning. Det är en klar ledningsstruktur för sociala investeringar, det vill säga till exempel vilka som ingår i styrgruppen och vilka beslut som fattas i den gruppen. Det finns tydliga intentioner om att integrera insatserna som en del i den ordinarie verksamheten. Det gäller framför allt ledningsstrukturen.

Arbetet har en tydlig temporär organisering som sker vid sidan av den ordinarie strukturen. Det är dock en väl utarbetad struktur och procedur för att initiera projekt som innehåller bred beredning, beslutsfattande och tydlig anknytning till idén om sociala investeringar samt ett ekonomiskt tänkande. För att genomföra insatserna inom ramen för sociala investeringar lyfts samverkan fram som viktig och insatserna organiseras på så sätt. Varje insats måste ha minst två förvaltningar eller motsvarande.

Konceptet om sociala investeringar mottas positivt av såväl politiker som tjänstemän. Trots det har det svårt att få fäste i verksamheten. Det är framför allt personalomsättningen som försvårat starten av projekt, men även svårigheter att få till ändamålsenliga lokaler. Med tanke på den besluts- och beredningsstruktur som finns för sociala investeringar som till stor del är liktydig med kommunens beslutsstruktur är det anmärkningsvärt att det varit så svårt att bedriva arbetet med sociala investeringar. Det är inte svårt att få uppfattningen att det inte varit ett prioriterat område trots de positiva ut-sagorna av respondenterna i intervjuerna.

Inledningsvis förekommer diskussioner, utöver sociala investeringar som idé och genomförande, om möjligheten att göra avsättningar i fond och hur det samverkar med redovisningsprinciper. I huvudsak handlar det beredande arbetet om insatser med en intention om att vara förebyggande och främjande, men har samtidigt ett visst spår av att vara problemdrivna. Aktiviteterna präglas av att vara avgränsade temporära insatser som företrädesvis är organiserade som projekt. Det gör att tendensen blir tydlig att detta blir en verksamhet/insats i sig som kan eller kommer ha svårt att få långsiktig betydelse i form av en verksamhetsförändring.

Det finns å ena sidan en svårighet att komma igång beroende på flera olika faktorer som att personal slutar till att lokaler inte finns att tillgå. Å andra sidan finns en tydlig ledningsstruktur där ledningen för sociala investeringar genom att involvera den ordinarie beslutsstrukturen har förutsättningar för beslutsfattande. Denna kombination av ett tydligt beslutsmandat för att genomföra verksamheten och att det ändå är så svårt att få den att komma igång kan visa på att frågan inte har så hög prioritet som man uttalar.

Frågan är om det idémässiga tänkandet rörande sociala investeringar har fått en allt för begränsad inverkan på verksamhetens utformning eller medverkat till att åstadkomma någon förändring annat än där insatserna görs. Genom att det i så stor utsträckning handlar om insatser och inte förändringar av hur verksamheten och ledningen av den samma ska styras finns fog för att anta att det också kommer att stanna vid det.

Samordningsförbundet DELTA

Samordningsförbundet DELTA har i huvudsak utvecklat insatsen om kompletterande arbetsmarknad utifrån sin repertoar som samordningsförbund. Idén till detta kommer huvudsak från FINSAM som har sitt ursprung kring idéer om finansiell samordning och samverkan mellan myndigheter för att genom nya arbetssätt eller organisering bättre svara upp mot människors behov av olika insatser. Den har mycket liten koppling till sociala investeringar annat än i de fall som dessa två idéer sammanfaller.

Paketeringen av idén visar att det finns ett tydligt fokus på insatsen, det vill säga att åstadkomma en operativ insats utifrån ett reellt behov. Insatsen som sker under benämningen Kompletterande arbetsmarknad sker utifrån idén att den ordinarie kvalificerade personalen behöver kompletteras med personal som kan utföra mera okvalificerade arbetsuppgifter. Det handlar således att utveckla en modell för att kunna inkludera fler personer i arbetslivet, men den huvudsakliga målsättningen är att lösa verksamhetens behov av mer personal. Det blir en del av samordningsförbundets ordinarie verksamhet och därmed behandlas verksamheten som en del av ordinarie ledningsorganisation. Det finns också ett tydligt behov av att samverka med andra aktörer som kommunen, arbetsförmedlingen och fackliga parter.

Idén om kompletterande arbetsmarknad har bemötts positivt av politiker och tjänstemän inom såväl kommunen (stadsdelarna), arbetsförmedlingen och samordningsförbundet. Däremot har de fackliga företrädarna varit mycket tveksamma och oroliga för att denna typ av arbeten ska ersätta ordinarie arbetstillfällen. HR-avdelningen i kommunen har haft svårt att se sin roll i detta. De är även ovana att involveras i denna typ av frågor och har agerat relativt ointresserat att befatta sig med frågan. Efter en trög inledning är verksamheten igång, men det finns en tendens att de regelverk som styr inom detta område och myndigheternas agerande försvårar möjligheten att finna nya lösningar utifrån dessa idéer.

Eftersom ledningen ser kompletterande arbetsmarknad som en del av den ordinarie verksamheten har det varit lite principiella diskussioner om idén. Det har inte heller ägnats någon större tid till att analysera eller diskutera hur kompletterande arbetsmarknad är en del av sociala investeringar. Den främsta anledningen är att man ser dessa idéer som överlappande. Den stora aktiviteten initialt har varit förhandlingar med fackliga parter och med andra aktörer såsom HR-avdelningen på kommunen för att få till en överenskommelse om insatser. Det har också krävts ett stort förberedande arbete som

till stor del handlar om urval av aktuella personer för medverkan i kompletterande arbetsmarknad. Urvalet har både handlat om att de ska ha kompetens och förutsättningar att gå in i detta samt att de ska komma ifråga för den arbetsmarknadsåtgärd som insatsen är en del av.

Man behöver ställa sig frågan om detta är en social investering och om det hanteras som en social investering. Det finns en viss tendens till att olika tillfällen eller behov av problemlösning söker varandra. Det behöver inte vara ett problem, men om det finns en förväntan till att kompletterande arbetsmarknad som insats, arbetsform och samverkansidé ska bidra till att utveckla konceptet om sociala investeringar krävs mer än att olika behov sammanfaller.

Frågan är om detta kan leda vidare till fortgående insatser eller om det blir en parentes för en begränsad skara. Motståndet och svårigheterna från olika aktörer att medverka i detta och begränsningar i regelverk gör att det finns utmaningar för en fortsättning. Det gör samtidigt idén om kompletterande arbetsmarknad mer spännande eftersom den verkar utmana rådande beslutsstrukturer och regelverk. Det är inte alltid som utvecklingsarbete gör det.

Styrning, organisering och samverkan

Ett centralt syfte med den här studien är att se på vilket sätt idén om sociala investeringar kan befrämjas genom samverkan mellan olika organisationer. Den föregående diskussionen visar två olika exempel på hur översättningen av ett koncept hanteras. Det handlar om att identifiera den nya idén och ge den utrymme och mottagande. Tanken på att det finns färdigpaketerade idéer och koncept som bara ska implementeras gör att varje bedömning om så har skett förmodligen leder till en besvikelse eftersom idéer ibland behöver anpassas och förändras för att kunna fungera i en avsedd praktik. Implementering i sig bär på olika förutsättningar som villkorar dess genomförande (Matland, 1995).

Analyseras översättningen av idén till en lokal praktik gör att det finns en beredskap för att idén kan komma att utvecklas och förändras. Det kan till och med vara en del av idéns kvalitativa förädling att den prövas och utvecklas i olika miljöer. Även att den länkas ihop med redan befintliga idéer som sker i exemplet med kompletterande arbetsmarknad leder till att den utmanas, prövas och utvecklas. Det är således inte ett problem utan snarare en central del av den process när sociala investeringar som idé sprids i olika sammanhang (Czarniawska & Sevón, 1996). Det som sker i samordnings-

förbundet är att idén om sociala investeringar kopplas till idén om finansiell samordning och samverkan mellan organisationer som redan tidigare är tydligt sanktionerat bidrar till att sociala investeringar får fäste (se Czarniawska & Joerges, 1996).

Det är uppenbart att idén om sociala investeringar utmanas i såväl Ale som i samordningsförbundets arbete, men det är däremot svårt att se på vilket sätt idén har utvecklats. Den anpassas för att passa in, vilket är en förutsättning för att den överhuvudtaget ska kunna vara en del av verksamheten. En del av den anpassningen har inte bara skett i Ale utan blivit en del av idéns mer generella utveckling och fått som konsekvens att frågan om att genomföra fondering av medel inom ramen för sociala investeringar har tonats ner och andra lösningar om hur kommuner ska betrakta dessa medel har uppkommit. I Ale har denna fråga inte hittat sin strukturella lösning, men den ses inte heller som ett problem för verksamheten inom sociala investeringar. I samordningsförbundet har detta inte varit någon stor fråga eftersom det är de samverkande organisationerna och framför allt Göteborgs kommun som haft den här diskussionen och för samordningsförbundet kan verksamheten i sig betraktas som en social investering.

Implementeringen av sociala investeringar ger en möjlighet att utifrån dess idéer om förebyggande och långsiktiga insatser utveckla nya verksamheter och insatser. Förändringen i arbetsformer, hur verksamheten organiseras och former för styrning sker i olika omfattning. Den mest uppenbara förändringen som kan ske är att det planeras och initieras för olika insatser under en period. Till följd av sin temporära karaktär organiseras dessa insatser gärna som projekt, vilket framför allt skett i Ale. Det finns flera skäl till att detta kan vara motiverat. Man vill pröva nya arbetsformer, behandlingar och insatser under avgränsade former för att kunna utvärdera resultat och effekter (Jensen m fl, 2007). Dessa insatser har dock en tendens att bli allt för avgränsade för att få en mer långsiktig betydelse (Johansson m fl, 2006). En mer omfattande förändring innebär att översättningen av sociala investeringar inte stannar vid temporära projektorganiserade insatser. Även andra former för ledning och styrning av verksamheten prövas och det utvecklas nya idéer om verksamhetens inriktning i samklang med idén om sociala investeringar. I vilken grad som detta har skett är svårt att urskilja. Det finns mer övergripande beskrivningar hur man vill arbeta med sociala investeringar i Ale där det framträder och även i de mer specifika projektinsatserna går det att utläsa. Om det givit upphov till någon förändring av vad som bör vägleda verksam-

heten i stort är vanskligt att sia om. Det är nog snarare så att det får ses som en pusselbit i en mer allmän utveckling.

I samordningsförbundet går det att i beskrivningen av Kompletterande arbetsmarknad spåra ett behov av att leda och styra insatser på ett annat sätt, men utöver samordningsförbundets ordinarie ledning och styrning av verksamheten som på många sätt har likartade intentioner som sociala investeringar, har det inte skett någon närmare förändring. Det kanske inte heller är samordningsförbundet som behöver genomgå förändring då likartade idéer finns i uppdraget som präglar sociala investeringar. Däremot kan de organisationer som samordningsförbundet samverkar med vara i behov av att utveckla sina arbetsformer för att kunna medverka till mer långsiktig förebyggande verksamhet.

Samverkan finns som en central del i de olika dokument som beskriver sociala investeringar som koncept (Sveriges Kommuner och Landsting, 2012). Även Ale kommun och samordningsförbundet lyfter fram samverkan som en central del för att genomföra arbetet med sociala investeringar. Den svårighet som ofta återkommer när organisationer försöker sig på att samverka är att det är svårt att finna fungerande strukturella och finansiella former som stödjer samverka (Löfström, 2010). På samma gång är det viktigt att få till stödande strukturer i form av tydlig styrning, klara gränser och gemensam finansiering. Dessa förutsättningar gäller inte endast när det är centralt att få till en fungerande samverkan, utan vid allt utvecklingsarbete. Det gör att även arbetet med sociala investeringar bör uppfylla dessa tre krav för att det ska vara möjligt att få till en utveckling utifrån dess intentioner (Smith m fl, 1995).

För att genom samverkan mellan organisationer och huvudmän kunna befrämja utvecklingen med sociala investeringar behöver det finnas finansiella förutsättningar för att personalen ska kunna samverka (se Westrup, 2002). Det är något oklart i vilken utsträckning som arbetet involverar samverkan mellan förvaltningar eller organisationer. I både Ale kommun och samordningsförbundet är samverkan tydligt uttalad. Ale kommun har klargjort att varje insats behöver ske i samverkan mellan minst två förvaltningar. För samordningsförbundet är det en grundläggande del av uppdraget. Samverkan kan innebära en mer flexibel organisering och kräver andra utgångspunkter när det gäller styrning och uppföljning. Det innebär en uppföljning och bedömning av verksamhet som inte utgår från avgränsade förvaltningsstrukturer eller organisationsstrukturer, utan som istället klarar av gränsöverskri-

dande, eller kan kombinera befintliga förvaltningsstrukturer med nya mer informella gränsdragningar. Formen för samverkan utgår i huvudsak från flöden av händelser, aktiviteter som är kopplade till varje enskild brukare och dennes förutsättningar. Samverkan är inte i första hand en avgränsad administrativ enhet utan snarare ett flertal processer som löper både parallellt och på tvärs, samtidigt som de kan förändras över tid av och utifrån händelser och insatser kring olika medborgare. Det innebär att styrning och uppföljning av samverkan utifrån såväl ekonomiska som kvalitativa aspekter bör ske där organisering sker och inte där organisationer finns (Brorström, 2009).

Samverkan är således en viktig del av sociala investeringar som idé och den delen har också kommit till uttryck i såväl Ale som samordningsförbundet. Samverkan är en del av den grundläggande ordningen för genomförande av sociala investeringar i båda fallen. Det är dock svårt att se om samverkan har medverkat till att ge mer positiva finansiella förutsättningar än om det inte hade ställts krav på att arbetet skulle ske i samverkan. För att en sådan utveckling ska till behövs ett offensivt arbete med att söka samverkansparter som medverkar till goda finansiella förutsättningar och relevanta insatser där varje part ser långsiktiga fördelar med att samverka. Det finns potential att utveckla detta i Ale kommun. När det gäller samordningsförbundet är snarare utvecklingspotentialen att få en större förståelse för ett arbete i samverkan hos de aktörer – huvudman och förvaltningar – som inte har en vana vid att samverka eller behöver pröva samverkan inom nya områden.

Avslutningsvis behöver Ale och samordningsförbundet vara uppmärksamma på att de vid implementeringen av sociala investeringar utgår från de behov och förutsättningar som präglar den egna verksamheten, dess styrning och organisering. Det finns i allmänhet en tendens att denna typen av reformer upplevs som inspirerande eftersom de uppmärksammar något nytt, ger nya möjligheter och löser tidigare problem. Det finns dock en risk att ”lyckade exempel” får många efterföljare som försöker imitera lösningar för att uppnå framgång. Dessa lösningar sprids genom konferenser som uppvisar de framgångsrika exemplen. Denna form av imiterande isomorfism framträder gärna i verksamheter där osäkerheten är påtaglig över hur och vad man ska agera. För att hantera osäkerheten härmar organisationerna varandra, det vill säga de organisationer som uppfattas som framgångsrika får efterföljare inom fältet (Lindberg, 2002). Det blir en vedertagen uppfattning. En vandrande lösning som får snabb spridningseffekt eftersom lösningen framställs som god oavsett vilket sammanhang den tillämpas i (Czarniawska

och Joerges, 1996). Det är i dagsläget inte fallet för vare sig Ale eller samordningsförbundet, men för att även fortsättningsvis motverka detta krävs ett systematiskt och analytiskt arbete för att åstadkomma en förändring utifrån sina egna förutsättningar.

Referenser

Brorström, B. (2009). *Styrning i offentlig förvaltning – teori, trender och tillämpningar*. Vetenskap för profession. Nr 7. Högskolan i Borås.

Czarniawska, B. and Joerges, B. (1996). Travels of ideas, in Czarniawska, B. and Sevo'n, G. (Eds), *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlin.

Czarniawska, B. and Sevo'n, G. (1996). *Translating Organizational Change*, Walter de Gruyter, Berlin.

DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review*, 48 (2), 147–160.

Hill, M. and Hupe, P. (2005). *Implementing Public Policy: governance in theory and in practice*. London: Sage Publications.

Hjern, B. and Porter, D. (1981). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 2 (3): 211–227.

Jensen C, Johansson S and Löfström M. (2006). Project relationships: a model for analyzing interactional uncertainty. *International Journal of Project Management*, 24(1): 4–12.

Johansson S, Löfström M and Ohlsson Ö. (2007). Separation or integration? A dilemma when organizing development projects. *International Journal of Project Management*, 25(5): 457–464.

John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.

Lindberg, K. (2002). *Kopplandets kraft: om organisering mellan organisationer*. Göteborg: BAS.

Lindberg K. and G. Erlingsdóttir (2005). Att studera översättningar. Två idéers resor i den svenska hälso- och sjukvården, *Nordiske Organisationsstudier*, vol. 6, nr. 3–4.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucrazy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Löfström, M. (2010). Inter-organizational collaboration projects in the public sector: a balance between integration and demarcation. *International Journal of Health Planning and Management*. 25: 136–155.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145–174.

Mejman, V. (2014). Guide för effektutvärdering av sociala investeringsprojekt. Sveriges Kommuner och Landsting. <http://www.psynk.se/om-psynkprojektet/publikationer-trycksaker>. [2014-10-05]

Rothstein, B. (1994). Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Stockholm: SNS.

Smith, K.G., Carroll, S.J. and S.J. Ashford (1995). Intra- and Interorganizational Cooperation: Toward a Research Agenda, *Academy of Management Journal*, 38, 7 – 23.

Sveriges Kommuner och Landsting, (2012). *Värdet av en god uppväxt. Sociala investeringar för framtidens välfärd*. <http://www.psynk.se/om-psynkprojektet/publikationer-trycksaker>. [2014-10-05]

Westrup, U. (2002). *Gränsöverskridande styrning: Om krav på ekonomisk styrning i social verksamhet inriktad mot barn och ungdomar*. Lund: Lunds Universitet, Ekonomihögskolan.

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
www.kfi.se