

Omvärldsanalys social investeringsfond

Österåkers kommun

Stockholm 2023-11-23



Omvärldsanalys social investeringsfond Österåkers kommun

Uppdragets ram

Österåkers kommun har gett PwC i uppdrag att beskriva vad en social investeringsfond är och hur den kan fungera i en svensk kommun och region. Denna rapport är vår tolkning av detta.

En social investeringsfond syftar till att dels underlätta för en kommun att avsätta resurser för metodutveckling och genomförande av förebyggande sociala insatser, dels möjliggöra uppföljning och utvärdering av insatser och beräkna samhällsnytta. Som sådan kan fonden ses som ett av flera verktyg för att uppmuntra den offentliga sektorn att investera i sociala insatser som faller utanför den ordinarie budgetramen, samt utveckla en infrastruktur för tvärssektoriell samverkan och agera som drivande aktör i framväxten av en social ekonomi.

Sociala investeringsfonder är emellertid, i de fall de redovisas i den externa redovisningen (balansräkningen) hos en kommun eller region, inte förenliga med aktuell lagstiftning och god redovisningssed. Därtill är det svårt att ta fram en modell för återföring som styr incitament för förvaltningar att engagera sig. För att förstå hur allt hänger ihop vi valt att sätta in en kommuns arbete med en social investeringsfond i ett större sammanhang.

För uppdraget har:

- a. PwC inhämtat information från omvärlden vad avser sociala investeringsfonder och den framväxande marknaden för privata och offentliga investeringar i förebyggande sociala insatser.
- b. Beaktat organisatoriska och ekonomiska aspekter och genomförande av olika sociala projekt.
- c. Inhämtat information som beskriver sociala investeringsfonder ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv och ur ett ekonomistyrningsperspektiv.
- d. Tillfört en beskrivning av social utfallsfinansiering. Det inkluderar en beskrivning av det framväxande instrumentet sociala utfallskontrakt.
- e. Utgått från en desktop-analys med stöd av vetenskaplig litteratur och rapporter.

Som underlag har vi tagit del av Österåkers arbete som bedrivs inom ramen för Samordningsförbundet Roslagen.¹ Här ingår bland annat samverkan med

¹ Samordningsförbundet Roslagens hemsida samt årsredovisning

arbetsintegrerande företag. Vi har tagit del av Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) mellan Österåkers kommun och Brottsofferjouren Roslagen.²

Vi har även tagit del av Österåkers pågående arbete med att ta fram ett program för hållbarhet och folkhälsa där fokus är på främjande och förebyggande arbete - "Trygghet och hälsa genom livet - Österåkers kommuns program för social hållbarhet och folkhälsa 2030".³ I programmet uppmärksammas att social hållbarhet är komplext och kräver samverkan mellan aktörer nationellt, regionalt och lokalt för att möta de gemensamma utmaningarna som samhällsutvecklingen medför. Samverkan mellan den offentliga sektorn, civilsamhället och näringslivet är av stor vikt för att skapa ett tryggt och socialt hållbart Österåker för invånarna.

När denna rapport skrivs är programmet fortfarande under beredning. Vi uppmärksammar att programmet lyfter fram betydelsen av förebyggande insatser och tvärsektoriell samverkan. Rapporten har ännu inte slagit fast utmaningar, mål, KPI:er (nyckelindikatorer eller key performance indicators) eller indikatorer för att mäta och följa upp. Ett sätt att driva på detta arbete och möjliggöra social innovation kan vara att avsätta medel till en social investeringsfond.

Rapporten inkluderar inte en genomgång av metodik för effektmätning, förändringsteori eller kostnadsnyttoberäkningar för beräkningar av samhällsnyttan av insatser. Det ingår inte heller rådgivning kring om Österåkers ska sätta upp "en fond" eller hur en sådan kan komma att se ut.

Merparten av fotnoterna och referensmaterialet har inbäddade länkar och är klickbara.

Stockholm November 2023

Sophie Nachemson-Ekwall, Expert social hållbarhet, rapportering och finansiering
sophie.nachemson-ekwall@pwc.com

Jenny Theander, hållbarhetsspecialist, med inriktning offentlig sektor
jenny.theander@pwc.com

Karin Kärnekull Wallqvist, specialist, med inriktning ekonomistyrning och redovisning offentlig sektor
karin.karnekuall.wallqvist@pwc.com

² Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) mellan Österåkers kommun och Brottsofferjouren Roslagen (2023)

³ Österåkers mål för social hållbarhet och folkhälsa består av fem prioriterade målområden. (1) Ett Österåkers för demokrati och delaktighet (2) Ett Österåkers för livslångt lärande (3) Ett Österåkers för goda livsmiljöer (4) Ett Österåkers för arbete och sysselsättning (5) Ett Österåkers för goda levnadsvanor och meningsfull fritid

Sammanfattning	5
1. Inledning	7
Vad menas med en social investering?	8
Sociala investeringar som förnyelse av välfärden	10
Medskick	12
2. Omvärldsanalys	13
Utblick	13
Initiativ i olika länder	14
Brittiska privata investerare	15
Medskick	16
3. Den svenska marknadens framväxt	17
Det växer fram en social ekonomi	17
Sociala obligationer och länkade lån	19
Sociala investeringsfonder växer fram	21
Barn, unga och arbetslösa är i fokus	22
Medskick	23
4. En systemförändrande roll	24
Fonderna involverar olika områden	25
Fokus på lärande organisation	25
Betydelsen av ett aktivt ägarskap	26
Vetenskaplig förankring och effektlogik	27
Medskick.	28
5. Förutsättningar för genomförande	29
Det krävs mycket arbete	29
Organisering och ägandeskap	29
Kompetens och resurser	31
Samverkan	31
Implementering	32
Återföring	33
Medskick	34
6. Redovisning	36
Bakgrund	36
Sociala investeringsfonder ur ett redovisningsmässigt perspektiv	37
SIF ur ett ekonomistyrningsperspektiv	37
Återföring i praktiken/ Stockholm stad	39
En rad olika tolkningar av redovisningen	40
Medskick	42
7. Sociala utfallskontrakt	43

Vad sociala utfallskontrakt är	43
Utblick	45
Kritik	46
Några svenska exempel	46
Medskick	47
8. Sammanfattande reflektion	48
9. Appendix	50
Appendix 1: Sociala investeringsfonder	50
SKR:s modell för lyckade sociala investeringar	50
Norrköping	51
Umeå	52
Andra exempel:	53
Appendix 2: Sociala utfallskontrakt	55
Norrköpings Kommun och Leksell Social Venture	55
Regions Stockholms hälso-obligation	55
Källförteckning	57

Sammanfattning

Sociala investeringsfonder (SIF:er), har skapats som begrepp för att beskriva resurser som avsätts för att genomföra preventiva långsiktiga satsningar inom offentlig sektor. Ofta adresseras barn och unga som kanske inte klarar skolan eller finns i samhällsvård, arbetslöshet hos marginaliserade grupper på arbetsmarknaden, hälsofrämjande insatser, eller återanpassning av före detta kriminella.

SIF:n förväntas bidra till en systemförändrande förnyelse av välfärden där förvaltningar samarbetar över gränserna, insatser mäts och följs upp och ersättning för samhällsvinster av gjorda insatser fördelas mellan involverade aktörer. Det är en svensk konstruktion, men sociala investeringar i förebyggande insatser är en del av en internationell trend.

SIF:n är också en komplex konstruktion för att driva förändring. Flera kommuner har fått kritik, av bland annat revisorer, för att de hanterat SIF:n som en fondering/avsättning i balansräkningen. En sådan ekonomisk redovisning bryter mot aktuell lagstiftning och är inte att betrakta som god redovisningssed. Flera kommuner har därför valt att fortsätta arbeta med sociala investeringar men genom finansiering över budget och resultaträkning. I rapporten har vi kartlagt och belyst förekomsten av sociala investeringsfonder och även vidgat perspektivet till andra former för sociala investeringar såsom ex sociala utfallskontrakt.

De viktigaste medskicken från rapporten:

- **Den sociala investeringsfonden är systemförändrande i flera dimensioner.**
Den stödjer utvecklingen av organisationen, lärande och samarbete över förvaltningsgränserna. Den lyfter fram värdet av en effektmätningsskultur, med mer fokus på effekter och utfall, så att den offentliga sektorns resurser används till insatser som gör verklig nytta. Utmaningen är att en förvaltning gör investeringen medan vinsten tillfaller en annan förvaltning eller samhället som helhet. En möjlig lösning är att implementera ett återföringskrav som mekanism för att fördela pengar mellan olika förvaltningar.
- **Internationellt växer det fram en marknad för påverkansinvesteringar - impact investing.** Här satsar investerare pengar i insatser som förväntas bidra till en mätbar social förflyttning. På impactmarknaden samsas offentliga aktörer, filantroper, olika offentliga aktörer som den europeiska investeringsbanken (EIB) och institutionella investerare. Dessa investerar i sociala kreditgarantier, sociala utfallskontrakt men även sociala obligationer och sociala banklån. Även Sverige är med här, även om engagemanget tagit fart senare. Ett hinder för den svenska utvecklingen är att det saknas ett statligt stöd, i form av till exempel en social utfallsfond, som kan stödja insatser där kommunen inte själv får vinsten (exempelvis mindre efterfrågan hos arbetsförmedlingen eller kriminalvården).

- **De viktigaste framgångsfaktorer för att SIF:r ska fungera är:** (1) tydligt ägarskap från den politiska ledningen och tjänstepersoner hos olika förvaltningar, speciellt ekonomiavdelningen; (2) ett strukturerat arbete med behovsanalyser och utvärdering utifrån effektmätning, vilket ofta saknas; (3) en plan för hur en insats, som visar sig framgångsrik, ska övergå från ett projekt till något som kan skalas upp och passa in långsiktigt i kommunens ordinarie verksamhet.
- **Redovisningsmässigt är SIF:r inte en fond i egentlig mening.** Uttrycket social investeringsfond får inte sammanblandas med de ekonomiska termerna för fond och investering. Begreppet fond finns inte i den kommunala redovisningslagen och begreppet investering avser anskaffning av anläggningstillgångar för stadigvarande bruk eller innehav. Enligt de redovisningsregler och den normering som gäller för kommuner och regioner kan SIF inte ligga i den externa redovisningen (balansräkningen) utan de kostnader som uppstår redovisas årligen i driftredovisningen och finansieras via antingen en årlig driftbudget, extern finansiering eller via en politisk "öronmärkning" inom eget kapital.
- **Det är viktigt att både den politiska ledningen och tjänstepersoner har god förståelse av hur den aktuella SIF:n fungerar.** Det rör framförallt möjligheten att kunna flytta pengar och överskott mellan olika förvaltningar genom en mekanism som heter återföring (i praktiken oftast genom ändrade budgetramar). Återföringskravet kan fungera på olika sätt. En vanlig modell är att fonden löper på åtta år där de första två åren utgörs av en investeringsperiod, medan återföringen fördelas över de sex följande åren. Det saknas enighet om hur återföringen ska tillämpas.
- **Till erfarenheten av kommunernas arbete med sociala investeringsfonder kan läggas det arbete som pågår kring utfallsfinansiering med stöd av sociala utfallskontrakt.** Sverige har begränsad erfarenhet av finansinstrumentet men intresset börjar successivt ta fart. Bland svenska exempel märks det arbete som gjorts i Norrköping och Region Stockholm.

Resten av rapporten är strukturerad som följer. Först görs en genomgång av vad som avses med sociala investeringar (kapitel 1). Därefter görs en omvärldsanalys som bland annat lyfter fram den utveckling av utfallsfinansiering som drivits på från Storbritannien (kapitel 2). Därefter görs en genomgång av hur den svenska marknaden ser ut, inklusive vad vi vet om sociala investeringsfonder (kap 3). I kapitel 4 beskrivs SIF:ns systemförändrande roll med fokus på samarbete över förvaltningsgränser och vad som menas med effektmätning. Därefter görs en genomgång av hur fonden sätts upp och fungerar organisatoriskt (kapitel 5). En genomgång av SIF:n ur ett kommunalt redovisningsperspektiv görs i kapitel 6. Slutligen beskrivs en annan social investeringsprodukt som växer fram - sociala utfallskontrakt (kap 7). Rapporten avslutas med en sammanfattande reflektion. (kap. 8). Varje kapitel avslutas med några medskick, totalt 19 stycken. Exempel på sociala investeringsfonder och utfallskontrakt finns som Appendix.

1. Inledning

Sociala investeringsfonder handlar än så länge om lite pengar men ambitionerna har varit höga: genom att investera i förebyggande insatser för utpekade målgrupper bidra till en systemförändrande förnyelse av välfärden. För att förstå vad det här handlar om behöver vi djupdyka i begrepp kring vad som menas med en social investering och vad det betyder i en kommunalekonomisk kontext.

Kommunerna och regionerna har sedan 2010 avsatt kapital till interna sociala investeringsfonder (SIF). Det är inte en fond i verkligheten utan ett slags öronmärkning inom eget kapital. Fenomenet följer en internationell trend mot mer av preventiva insatser för att lösa sociala samhällsutmaningar som inte enkelt fångas upp av generella välfärdslösningar. Genom att kanalisera kapital till önskat utfall, som bättre hälsa, snarare än aktiviteter och antalet deltagare, förväntas resurser allokeras till insatser som har en reell samhällsekonomisk nytta.

De svenska sociala investeringsfonderna är däremot en unik svensk konstruktion. SIF:s har främst använts för att lösa behovet av förnyelse inom välfärdssektorn. Diskussionen om att det finns kvalitetsbrister inom kommunernas och regionernas ansvarsområden har pågått sedan 1990-talet. Idag går enbart 4% av regionernas sjukvårdsbudget till att förebygga sjukdom och ohälsa.⁴ Många kommuner och regioner upplever det som svårt att få offentliga aktörer att allokera resurser till preventiva insatser för att tidigt bryta negativa förlopp hos individer, grupper, skolor och bostadsområden.⁵ Samtidigt handlar sociala investeringsfonder om så mycket mer än finansiering. Det handlar om metodutveckling och kvalitetsutveckling av den kommunala verksamheten genom krav på exempelvis behovsanalyser och utvärdering.⁶ Här slår betydelsen av ett aktivt ägarskap i sociala investeringar, både på politisk och på tjänstepersonsnivå, igenom. Det ses som helt avgörande för att åstadkomma den önskade samverkan över förvaltningsgränser och därmed bidra till påverkan på systemnivå.

Sociala investeringar i ett svenskt perspektiv tar särskilt fasta på tre aspekter kopplade till diskussionen om behov av förnyelse inom välfärden. Sociala problem som psykisk ohälsa, socioekonomiskt utanförskap och kriminalitet är ofta komplexa till sin karaktär och enskilda insatser låter sig inte enkelt utvärderas. Dessutom finns det stora välfärdsvinster och samhällsekonomisk potential i prevention och tidiga insatser. Utöver det är komplexa sociala problem svåra att hantera inom ramen för den offentliga organiseringen. Det saknas ofta samordning mellan stat, region och kommuner och bristande samordning inom kommuner (till exempel mellan skola och socialtjänst), istället arbetar alla i sitt eget så kallade stuprör. Sist, det saknas ofta incitament för samarbete för att lösa problem

⁴ World Health Organization WHO (2014)

⁵ Hultkrantz (2015a)

⁶ Balkfors (2020)

kopplade till förebyggande insatser. För att lösa detta behöver olika förvaltningar och offentliga enheter nya verktyg för att samarbeta.⁷

Den sociala investeringsfonden är ett av flera verktyg som kommuner och regioner använder sig av. I en rapport från Finansdepartementets Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2020 framgår att ungefär hälften av Sveriges 290 kommuner och hälften av regionerna har börjat arbeta med sociala investeringar på något sätt.⁸ Av dessa har cirka 70 kommuner och fem regioner avsatt särskilda medel för sociala investeringar. Många av satsningarna har formaliserats genom att de finansieras via en social investeringsfond. Bland exemplen finns Norrköping som var först ut med att redan 2010 sätta av 80 miljoner kronor till en social investeringsfond, ett belopp som därefter höjdes till 120 miljoner kronor.⁹ I Umeå avsattes 120 miljoner kronor i den kommunala budgeten för sociala investeringar, varav 12 miljoner kronor var öronmärkta för insatser tillsammans med externa aktörer, både privata och från civilsamhället.¹⁰ Stockholm stad skapade 2015 en social investeringsfond med 300 miljoner kronor.¹¹

Vad menas med en social investering?

Sociala investeringar som begrepp är ett relativt nytt fenomen. Det dyker upp på den internationella arenan i slutet av 1990-talet som sätt att hantera samhällets växande utmaning att nå medborgare som behövde stöd genom mer riktade insatser än vad som faller inom ramen för den generella välfärdsstatens erbjudande. Med sociala investeringar öppnades det istället upp en marknad för olika aktörer i samhället att arbeta tillsammans, tvärsektoriellt, långsiktigt och gemensamt för att hantera sociala utmaningar med förebyggande insatser.

Begreppet investering betonar det långsiktiga perspektivet och en förståelse för att det också finns ett risktagande. Det kan exempelvis vara extra stöd till unga att vilja gå till skolan och därmed öka möjligheten till godkända betyg eller sysselsättningsfrämjande insatser. Alternativet, att vänta med insatser tills problemet, i form av psykisk ohälsa, arbetslöshet eller brottslighet, blommat ut är ofta samhällsekonomiskt dyrare (Se figur 1). Men investeringen är förknippad med en satsning och ett risktagande som vi inte med säkerhet vet kommer att lyckas, och samhället realisera vinsten. Detta leder till en rad utmaningar för den som beställer investeringen, ofta en offentlig aktör. Det kan vara staten, en myndighet, region eller kommun.

⁷ Regeringens pågående arbete med att se över sekretesslagstiftningen, exempelvis mellan skola, polis och socialtjänsten, är en del av det.

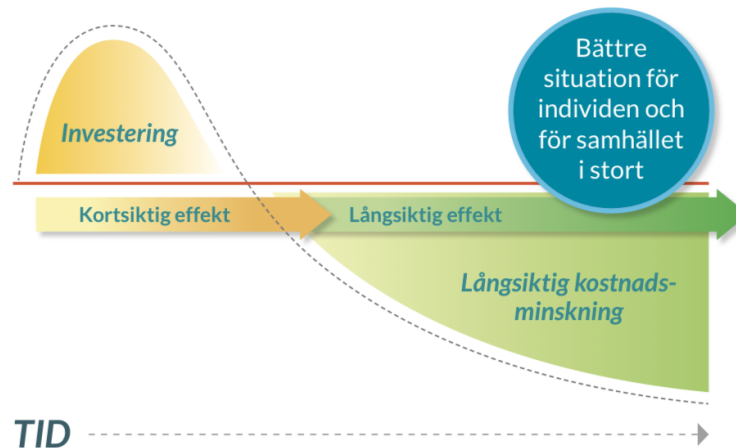
⁸ Balkfors m fl (2020). Av dessa hade 70 kommuner avsatt resurser till sociala investeringar, motsvarande 1,7 miljarder kronor (0,01 procent av deras totala årliga driftbudget)

⁹ Källbom (2014)

¹⁰ Nyblom (2015)

¹¹ Utlåtande 2016:30 RI (Dnr 173-968/2015) Riktlinjer för Stockholms stads sociala Investeringsfond. 9 mars.

Figur 1: Värdet av förebyggande insatser



Källa: RISE och SHIC (2021) En unik social investering. Med tillstånd

Rishtagandet finns på flera nivåer. Först och främst så måste insatser kunna mätas och följas upp för att säkerställa att investeringar i förebyggande insatser också levererar önskvärd effekt. Det är svårt att mäta utfall (bättre hälsa) jämfört med att bara registrera ett sjukhusbesök. Därtill finns det alltid en risk att utfallen inte blir exakt som förespeglats och att det preventiva och innovativa arbetet därför mest kostar pengar. En tredje utmaning rör hur värdet av samhällsnyttan ska fördelas. Preventiva insatser kostar pengar här och nu, hos utföraren (skolförvaltningen som erbjuder extra läxläsning) som har kontakt med brukare (underkänd elev), medan den önskade effekten uppstår någon annanstans långt senare, exempelvis genom lägre kostnader hos arbetsförmedlingen, i psykiatrivården eller som en "samhällsvinst" i form av skatteintäkter när arbetstillfällen skapas i en annan kommun. För att motivera skolförvaltningen att allokera resurser till förebyggande insatser behövs därför en mekanism som möjliggör för förvaltningen att få ta del av de samhällsvinster som förhoppningsvis uppstår någon annanstans i samhället flera år senare.

En ytterligare dimension är att det ofta är svårt att etablera orsakssamband. Sociala utmaningar är komplexa till sin karaktär och det är ofta svårt att veta om ett utfall långt fram i tiden verkligen går att härleda till insatsen.

För att hantera detta och se till att det genomförs samhällsekonomiskt lönsamma investeringar har det i flera länder satts upp sociala investeringsfonder på nationell nivå. Bland investerarna märks statliga aktörer men även olika privata aktörer, som kooperativa banker och filantropiska investerare. Statligt sponsrade sociala investeringsfonder finns bland annat i USA, Storbritannien och Kanada, men även i Finland och Danmark (mer om detta i kapitel 2).

Sociala investeringar som förnyelse av välfärden

I rapporten använder vi oss av Sveriges Kommuners och Regioners (SKR) definition av en social investering:¹² "En social investering är en avgränsad insats som i förhållande till ordinarie arbets sätt förväntas ge bättre utfall för insatsens målgrupp och samtidigt leda till minskade samhällsekonomiska kostnader på sikt." Begreppet investering betonar det långsiktiga perspektivet liksom ett medvetet risktagande; att resurser satsas på ett strukturerat sätt för att uppnå ett visst resultat, utan att på förhand säkert veta att detta kommer att åstadkommas. Det antagna sambandet mellan insats och förbättrade resultat ska dock underbyggas av beprövad erfarenhet och evidens. Det ska vara möjligt att både kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna och jämföra olika handlingsalternativ för att värdera vilket som ger mest effekt.¹³

Sociala investeringar förutsätter ofta tvärssektoriella satsningar som bygger på identifierade behov och en väldefinierad målgrupp. För att en social investering ska vara aktuell inom ramen för kommunal eller regional verksamhet ska det finnas ett intresse av att utveckla kunskap och metodik för att hantera en utmaning som inte ligger inom ramen för den ordinarie verksamheten. Så är ofta fallet när det krävs riktade insatser för att nå ut till en utsatt målgrupp. Det kan vara marginaliserade grupper på arbetsmarknaden som nyanlända invandrarkvinnor med låg utbildning och svårigheter att klara svenska språket, hemmasittande tonåringar, överviktiga som löper risk för diabetes eller personer i psykisk ohälsa.

I ett svenskt offentligt sammanhang har sociala investeringar kommit att användas på två sätt. Dels ses det som perspektiv där utgifter för sociala insatser betraktas som investeringar i humankapital snarare än som kostnader. Dels ses det också som ett arbets sätt inom kommunal och regional verksamhet. Sociala investeringar har samtidigt förgreningar till verksamheter och aktörer som finns utanför offentlig sektor. Offentlig sektor samarbetar då med civilsamhället, näringslivet, sociala företag och finansmarknaden med allt från institutionella investerare till EU:s olika fonder och filantropiskt kapital.

¹² SKR:s föregångare SKL (2015) Vad är sociala investeringar. 17 frågor och svar. Uppdrag psykisk ohälsa.

¹³ Hultkrantz (2015b)

Skillnaden gentemot traditionella projektmedel är dels investeringslogiken där det ska vara möjligt att jämföra olika handlingsalternativ, dels arbetssättet som kännetecknas av striktare krav på utvärdering av resultat/effekter för målgruppen och ekonomiska utfall. Medlen är dedikerade för verksamhetsöverskridande satsningar för att främja samarbete och dela risken mellan förvaltningar, men kan även inkludera externa organisationer.

Idén om investeringar i humankapital är samtidigt en utmaning för en kommun. Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) och Rådet för kommunal redovisning (RKR), ger ut rekommendationer som kompletterar lagstiftningen. Dessa tillåter investeringar i fysiska och immateriella tillgångar, som skolbyggnader, badhus och licenser och andra tydligt avgränsningsbara tillgångar där det är möjligt att göra avskrivningar över flera år. Investeringar i humankapital finns däremot inte som begrepp utan ses istället som en del av välfärdstjänster eller offentlig konsumtion och redovisas som kostnader på årsbasis (mer om detta i kapitel 6). Det är således inte förenligt med lagstiftning och normering att "öronmärka pengar" som en fond eller avsättning i kommunens externa balansräkning för detta syfte.

Sociala investeringar är i ett svenskt sammanhang därmed inte helt lätta att kategorisera. Med ett brett synsätt kan fyra användningsområden lyftas fram:

1. Sociala investeringar som ett perspektiv för att tydliggöra investeringar i humankapital och värdet av satsningar på förebyggande och tidiga insatser. Det kan då ses som ett verktyg för att prova och utveckla nya metoder och arbetssätt för tidiga förebyggande insatser.
2. Sociala investeringar som avsättning av offentliga medel till en avgränsad satsning som i förhållande till ordinarie arbetssätt förväntas ge bättre utfall för målgruppen och samtidigt leda till minskade samhällsekonomiska kostnader på sikt. Här kommer de svenska sociala investeringsfonderna in.
3. Sociala investeringar som modell för att få olika förvaltningar, men även externa aktörer, att gemensamt arbeta mot ett definierat mål med finansiell riskdelning kopplat till sociala och ekonomiska utfall som bärande princip. Ofta struktureras finansieringen som ett socialt utfallskontrakt. Totalt finns en handfull kända kontrakt i Sverige, men intresset växer.
4. På frammarsch är även marknaden för sociala obligationer och banklån länkade till sociala mål. Bara i fastighetsbranschen finns ett tjugotal sådana lån. Kommuninvest har ytterligare 15 kunder, varav flera allmännyttiga fastighetsbolag har åtagit sig att investera i förebyggande sociala insatser. Räntan på lånen, eller kupongen på obligationsmarknaden, kan vara fast eller rörlig, och då kopplad till ett förutbestämt socialt utfall.



Medskick

1. Sociala investeringar handlar om att arbeta på nytt sätt med förebyggande insatser och samarbeten till målgrupper som inte enkelt faller inom ramen för den generella välfärdsstatens erbjudande.
2. Att arbeta med förebyggande insatser är lönsamt eftersom kostnaderna för samhället ofta blir högre ju längre tid det tar innan insatser sätts in.
3. De svenska sociala investeringsfonderna, SIF:s, är en unik svensk konstruktion. Det är inte en fond i verklig mening utan ett slags öronmärkning inom eget kapital eller anslag inom den årliga driftsbudgeten.

2. Omvärldsanalys

Sociala investeringsfonder är en del av en internationell trend. Här ingår det nya fältet för impact investing, påverkansinvesteringar. Det innefattar allt från näringslivets sociala ansvar till nya finansinstrument. Gemensamt för alla länder som utvecklar marknaden är ett intresse från statligt håll att få med privat kapital i välfärden.

Utblick

Sociala investeringsfonder, som internationellt fenomen, har sitt ursprung i flera parallella strömmar. Idén om att näringslivet har ett samhällsansvar, utöver att generera vinst åt aktieägarna, har successivt stärkts. Det började redan på 1990-talet med CSR-arbete (Corporate social responsibility) där allt fler bolag började skriva på internationella konventioner som efterlevnad av FN:s mänskliga rättigheter eller OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Därefter har arbetet blivit allt mer formaliserat, bland annat genom framväxten av frivilliga rapporteringstandarder som Global Reporting Initiative (GRI). EU:s kommande krav på hållbarhetsrapportering genom direktivet Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) kommer här att få stor betydelse.¹⁴

Framöver kommer näringslivet inte bara behöva rapportera på gröna och sociala områden där verksamheten har en väsentlig samhällspåverkan. Med CSRD följer att företag även åläggs berätta om arbete med förebyggande insatser såväl som att mäta och följa upp effekten av sitt hållbarhetsarbete. Effekten blir att allt fler företag kommer känna sig manade att engagera sig i hur deras produkt eller tjänst påverkar kunder och slutanvändare såväl som effekter på lokalsamhället. Det kommer uppmuntra till beskrivningar av hur de samarbetar tvärsektoriellt såväl som hur de investerar kapital i förebyggande insatser, vilket också är syftet med regleringen. I Sverige syns tydligt hur till exempel fastighetsbolag, både privata och kommunägda, påverkas av kraven på att visa vad som görs på det sociala området. Flera av dem äger hyresfastigheter och centrumfastigheter i socioekonomiskt svaga och utsatta områden, vilket gör att deras arbete med sociala investeringar kan driva på kunskapsutvecklingen i hela samhället.¹⁵

Parallellt växer det fram en marknad för sociala investeringar och social impact investment, på svenska kallat sociala påverkansinvesteringar. Utvecklingen går hand i hand med samhällets växande intresse för socialt entreprenörskap och social innovation. Fokuset är då på att låta privat kapital bidra till att lösa komplexa sociala och hälsomässiga utmaningar. Här finns stora institutionella investerare som placerar pengar i

¹⁴ CSRD införs successivt i näringslivet med start rapporteringsåret 2024. PWC har ett omfattande material på webbsidan som förklarar CSRD

¹⁵ Se bl a PWC (2023) Social hållbarhet i fastighetsbranschen

impactfonder. Det speglar också ett växande socialt engagemang hos allt privat kapital som finns hos stiftelser och förmögna privatpersoner.

Inom EU har det tagits flera initiativ för att utveckla både den sociala ekonomin och stötta arbetet med förebyggande sociala insatser. År 2011 presenterade EU-kommissionen Social Business Initiative.¹⁶ Därefter har kommissionen tagit fram handlingsplaner för den sociala ekonomin. Dessa inkluderar kunskapsuppbyggnad kring samarbeten och utvärdering av sociala insatser såväl som stöd till finansiering av sektorn. Sedan 2012 finns en EU förordning om sociala investeringsfonder. Fonderna måste investera minst 70% av sitt kapital i sociala företag och redovisa de sociala resultaten av investeringarna. I Frankrike och Kanada sparar anställda i fonder med sociala investeringsmandat. Till det kan läggas en växande marknad för utfallsfonder eller outcomes funds. Här är det ofta staten som tar på sig uppgiften att stimulera till exempel kommuner att pröva innovativa lösningar där de ekonomiska effekterna av förbättrade utfall delvis uppstår utanför kommunens budget. Fonden, som alltså kan finansieras med statliga medel, kommunala, privata eller en blandning, åtar sig att betala för utfall under vissa överenskomna premisser.

EU har tagit flera initiativ för att utveckla en marknad för social utfallsfinansiering. Stöd spänner över hela fältet från olika finansinstrument till rådgivning. Mandat finns bland annat hos den europeiska investeringsbanken (EIB) och den europeiska investeringsfonden (EIF).¹⁷ Hur utfallsfinansiering bedrivs praktiskt och hur utvecklingen går i Sverige beskrivs i kapitel 8.

Initiativ i olika länder

Storbritannien var tidig med att sätta upp sociala investerings- och utfallsfonder. Den statligt finansierade The Big Lottery Fund inrättades 2013, med två fonder speciellt inriktade på att stödja påverkansprogram mot mindre barn och ungdomsarbetslöshet. Här finns även The Life Chances Fund med 80 miljoner pund under förvaltning. Under 2020 gjordes den om och breddades för att möjliggöra uppföljning av tidigare utfallskontrakt. Dessutom har betalningsmodellen förenklats för att underlätta för idéburna organisationer. Bland annat har 48 miljoner pund fördelats på 22 sociala utfallskontrakt med idéburna aktörer som utförare. I Storbritannien finns en särskild definition av idéburna företag som är ganska bred: "Voluntary, community and social enterprise organisations" (VCSEs).

Centralt för marknadens framväxt i Europa är det arbete som bedrivs i Storbritannien för att involvera aktörer som vill lära sig mäta och följa upp effekten av sociala investeringar.

¹⁶ The Social Impact Initiative

¹⁷ Europeiska Investeringsbanken och InvestEU: En plattform för rådgivning kring sociala utfallskontrakt. Hemsida

Här finns exempelvis organisationen Social Value International som utvecklar principer och standarder för att mäta och följa upp sociala effekter.¹⁸

Även USA bygger upp infrastruktur för sociala investeringar. Kongressen beslutade 2018 att avsätta 100 miljoner dollar för "Social Impact Partnership to Pay for Results Act", (SIPPRA) som utbetalas under en tioårsperiod. Tillsammans med ett femtiotal partners har SIPPRA mobiliserat 350 miljoner dollar till initiativ rörande förebyggande insatser. I uppdraget ingår effektmätning för att säkerställa social nytta.¹⁹

Danmark och Finland har båda två utfalls- och investeringsfonder med offentliga och privata inslag. I Danmark startades Den Sociale Kapitalfond (DSK) 2012, med medel från en välgörenhetsfond (Trygfonden).²⁰ DSK förvaltar idag cirka 100 miljoner danska kronor och förmedlar både eget kapital och lån till allt från kommunala projekt till sociala företag. Fonden är en så kallad Artikel 9 fond, och investerar därmed i linje med EU:s standard för hållbara investeringar. I en Artikel 9 fond måste investeringen i sig ha en positiv samhällspåverkan, det får inte vara en sidoeffekt.²¹ DSK sätter upp konkreta resultatmål för sina investeringar som omfattar både avkastning och samhällsnytta. Det danska finansministeriet satte å sin sida 2018 upp Den Sociale Investeringsfond för att stötta kommunernas arbete med förebyggande insatser.²² Fonden är på 80 miljoner danska kronor. Fonden stödjer enskilda investeringar, samarbeten mellan kommuner och sociala företag såväl som kunskapsuppbyggnad hos offentliga aktörer. Till fonden finns även knutet ett investmentbolag.

I Finland har en struktur för sociala utfallskontrakt, det som ofta benämns social outcome bonds (SIBs), utvecklats med hjälp av den finska Jubileumsfonden Sitra. Sedan 2018 är arbetet kopplat till Arbets- och näringsdepartementet. Hittills har det satts upp sex utfallskontrakt, värda vardera 0,5 - 1,5 miljoner euro. Mest uppmärksammas är en SIB på 10 miljoner euro från 2018 med fokus på sysselsättning för 2 500 nyanlända (som beskrivs i appendix).

Brittiska privata investerare

I Storbritannien har det även vuxit fram en privat infrastruktur kring social finansiering. Marknaden för sociala påverkansinvesteringar har vuxit från 830 miljoner pund 2011 till 5,1 miljarder pund 2020. År 2020 fanns det 13 sociala investeringsfonder med mer än 50 miljoner pund i förvaltad kapital. Bland aktörerna märks Big Society Capital (BSC). Fonden startades 2012 med kapital från ägarlösa sparkonton tillsammans med de fyra

¹⁸ Social Value International

¹⁹ SIPPRA har en hemsida vid namn Social Finance

²⁰ Den Sociale Kapitalfonds hemsida

²¹ Artikel 9 fonder är en del av EU:s hållbarhetsreglering för fondförvaltare genom den så kallade disclosureförordningen, Sustainable Financial Disclosure Reporting, SFDR

²² Den Sociale Investeringsfonds hemsida

stora brittiska affärsbankerna Barclays, HSBC, Lloyds och Natwest Group. BSC har gett stöd till 1500 sociala företag, med totalt 2,2 miljarder pund och ytterligare 1,4 miljarder pund från medinvestorer. Till det kommer sociala investeringar i bostadsmarknaden på mer än två miljarder pund. BSC bedriver även ett omfattande utbildningsarbete.

Bland andra brittiska privata aktörerna märks Bridges Fund Management. Den grundades redan 2002 av Sir Ronald Cohen, en av initiativtagarna till sociala utfallskontrakt och det globala nätverket för påverkansinvestorer som startats av OECD. Bridges förvaltar en miljard pund. Andra exempel är The Big Issue Invest, en investeringsbank som förvaltar och agerar som rådgivare åt påverkansfonder med 250 miljoner pund under förvaltning. The Big Issue Invest har sedan 2005 placerat mellan 20 000 pund och tre miljoner pund i olika sociala företag. Dessutom har Big Issue Invest startat Storbritanniens första sociala bank som vänder sig till sociala entreprenörer.



Medskick

4. I flera länder i väst utvecklas det marknader för förebyggande sociala insatser, påverkansinvesteringar. Ofta spelar statliga initiativ en viktig roll som katalysatorer.
5. Storbritannien hör till länder som har utvecklat en infrastruktur för sociala investeringar och även fått stå modell för många andra länder.
6. Utfallsfinansiering, där betalningen är kopplad till utfall av en social insats snarare än genomförande av en aktivitet, är på frammarsch.

3. Den svenska marknadens framväxt

En svensk social ekonomi är på väg att ta form. Utvecklingen drivs på av Sveriges kommuner och regioner, privata aktörer såväl som av civilsamhället. Flera fastighetsbolag finansierar sig med sociala obligationer och sociala banklån. Sammantaget skapas förutsättningar för de tvärsektoriella samarbeten som är så centrala för social innovation. De sociala investeringsfonderna får därmed ett större sammanhang.

Det växer fram en social ekonomi

Även i Sverige håller en infrastruktur för sociala investeringar på att växa fram, men den har börjat senare och det statliga engagemanget har varit på en lägre nivå än i många andra västländer. En del av svaret ligger i att Sverige saknar en historik med en social finansiell infrastruktur med sociala investeringsfonder, sociala lån, obligationer och sociala kreditgarantier. Vi saknar kooperativa banker med tydligt socialt fokus.²³ Dessutom har det funnits en ovilja eller okunskap om värdet av att sätta av resurser för att mäta och följa upp effekten av förebyggande sociala insatser. Sverige saknar ett nationellt kompetenscenter som stödjer kommuner och civilsamhället med både statistiska underlag, design av projekt och metodik för att följa upp.

Ändå är en del på gång. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har startat flera initiativ för att stödja både kommuner och regioner som vill fördjupa sitt arbete med förebyggande insatser och mäta samt följa upp på effekt (exempelvis förbättrad hälsa som kan kopplas till genomförd aktivitet) snarare än insatser (exempelvis antal vårdbesök). Tongivande aktör har varit SKR:s centrum för psykisk ohälsa. Samlingsregeringen mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet (S+MP) avsatte 2018-2021 totalt 150 miljoner kronor till social innovation kopplad till metodutveckling och finansiering av förebyggande insatser. Det bidrog till uppbyggnaden av Social & Health Impact Center (SHIC).²⁴ SHIC har i nära samarbete med SKR satt upp strukturer för flera projekt som lutar sig mot utfallsfinansiering och försökt få staten att sätta upp en utfallsfond. Den nuvarande samlingsregeringen med moderater, kristdemokrater och liberaler (M+KD+L) har avsatt 10 miljoner kronor per år i tre år för att stödja kommuner och regioner som vill utveckla modeller med fokus på utfall snarare än aktiviteter.²⁵

SKR har också en enhet som arbetar med tvärsektoriell samverkan och socialt entreprenörskap. En rapport från 2023 visar hur 12 kommuner samverkar med sociala företag.²⁶ Social innovation finns också med i EU:s regionalfondsprogram för 2021-27.²⁷

²³ Nachemson-Ekwall (2021)

²⁴ SHIC:s hemsida

²⁵ Socialdepartementet (2023) Regeringen vill främja mer innovativa och kunskapsbaserade folkhälsoinsatser.

²⁶ SKR (2023) Kommuners samverkan med sociala företag. Lärdomar från utvecklingsnätverk sociala företag. Januari.

²⁷ SKR (2023) EU:s fonder och program 2021-2027. En snabbguide för kommuner och regioner.

Bland privata initiativ märks Reach for Change, ett nätverk av europeiska inkubatorer som samlar sociala företag. Bakom initiativet står bland annat familjen Stenbeck, ägare till investmentbolaget Kinnevik.²⁸ Sociala företag och andra samhällsaktörer lär sig mäta, följa upp och utvärdera sina sociala insatser och framförallt skala upp verksamheterna. Sedan starten, 2010, har den svenska organisationen stöttat 235 sociala entreprenörer och nått ut till 1,9 miljoner barn och unga. Ett annat exempel är Inkludera Invest, som stödjer civilsamhällesaktörer i deras samarbete med kommuner och regioner.²⁹ Bakom Inkludera står bland annat Söderberg & Partner och Stenbeck Stiftelse, HHS. Sedan 2013 har Inkludera hjälpt sociala entreprenörer att ingå mer än 925 avtal med 114 av Sveriges kommuner.

I Sverige finns sedan våren 2023 en privat social investeringsfond, Utfallsfonden, med fokus på finansiering av förebyggande insatser. Fonden är på 350 miljoner kronor.³⁰ Bakom fonden står Europeiska Investeringsfonden (EIB), Statliga Saminvest och de privata investerarna Leksell Social Venture (LSV) och Danir Invest. I mindre skala verkar sedan tidigare Mikrofonden som ger krediter och rådgivning till sociala kooperativ och ideella föreningar.³¹ Totalt har stöd getts till 100 organisationer. Mikrofonden har finansiellt stöd från EIB, Tillväxtverket och den norska impactinvesteraren Ferd. Andra aktörer är Ekobanken, en kooperativ bank, och Coompanion, som ger rådgivning till bland annat sociala kooperativ.

Det växer samtidigt fram offentliga och privata aktörer som bidrar till att främja kunskapsutveckling om effektmätning. Till dessa hör Ekonomistyrningsverket (EFV), Institutet för arbetsmarknads och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och Statens Beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU). Inom ramen för Svenska Institutet för Standarder pågår ett arbete med att ta fram en svensk standard för effektmätning av både sociala och miljömässiga insatser. Standarden ska definiera de olika stegen som behöver tas för att mätning ska ske på ett likartat och jämförbart sätt. Arbetet förväntas vara klart under 2024.³²

Bland privata initiativ hör Effektfull, en ideell organisation som fungerar som kunskapsplattform och mötesplats för att utveckla mätverktyg för effektmätning av samhällsnytta. Organisationen har fått stöd av Vinnova och har på några få år samlat närmare 300 företag, ideella organisationer och aktörer i offentlig sektor.³³ Organisationen erbjuder kurser och kunskapsutbyte kring hur effekten av sociala (och miljömässiga) insatser kan mätas, analyseras och synliggöras, samt använda resultaten för att lära och

²⁸ Bland andra investerare märks Apotea och Hemfrid. Reach for change hemsida

²⁹ Inkludera:s hemsida

³⁰ Utfallsfondens hemsida

³¹ Mikrofonden Sveriges hemsida

³² SIS hemsida: Mätning av sociala och miljömässiga effekter

³³ Effektfullts hemsida

göra ännu större nytta.

Swedish National Advisory Board for Impact Investing (NAB) har samlat aktörer som vill utveckla finansmarknaden för påverkansinvesteringar. Organisationen ingår i ett internationellt nätverk.³⁴

I sammanhanget är det värt att lyfta fram det arbete som pågår för att stärka kommuners och regioners sociala engagemang både avseende upphandlingar av tjänster från näringslivet och relationen till sociala företag, civilsamhället och ideella aktörer.³⁵ EU:s upphandlingsregler har utvecklats successivt liksom den svenska tillämpningen. Det rör möjligheten att undanta kontrakt som är på lägre än 7,5 miljoner kronor från tillämpning av LOU och det finns möjligheten att använda reserverade kontrakt för vissa tjänster i välfärden såväl som sociala klausuler i vanliga upphandlingar. En del av detta utgörs av framväxten av idéburet-offentligt partnerskap (IOP). Ett exempel är Samordningsförbundet Roslagens satsning på det arbetsintegrerande projektet Lumena Conecto.³⁶ Med stöd av Europeiska socialfonden (Esf) kommer Lumena stödja och rusta minst 300 personer i att ta sitt nästa steg närmare arbete eller studier. Projektet kommer att arbeta med deltagare från 1 maj 2023 till och med december 2025. Totalt beviljades 90 miljoner kronor för hela projektet varav Roslagens del var nära 15 miljoner kronor.

Sociala obligationer och länkade lån

En intressant utveckling i Sverige är framväxten av en marknad för sociala obligationer och socialt länkade banklån. Sociala obligationer och hållbarhetsobligationer, med både sociala och gröna mål, emitteras på den internationella kapitalmarknaden. Ofta rör det sig om miljardbelopp. Banklånen är istället ofta på lägre belopp, några tiotals eller hundratals miljoner kronor.

Dessa finansinstrument kopplar sociala åtaganden till lånevillkoren. Instrumenten har framförallt lockat fastighetsbolag i utsatta områden, nedgångna centrumfastigheter och samhällsfastigheter. Flera kommuner är aktiva på den här marknaden, varav flera allmännyttiga fastighetsbolag med hyreshus i utsatta miljonprogramsområden. Utvecklingen beskrivs i en rapport från PwC om social hållbarhet i fastighetsbranschen.³⁷ Hittills har sju fastighetsbolag emitterat obligationer med sociala mål. Ytterligare tio har tecknat banklån kopplade till sociala åtaganden. Båda Kommuninvest och Malmö stad har tagit fram ramverk för sociala obligationer.³⁸ Kommuninvest har hittills gett lån till ett femtontal kommuner. Här ingår Botkyrkabyggen med ett lån på närmare fyra miljarder kronor. Göteborgs stad har valt att teckna en social kreditfacilitet kopplad till utvecklingen av Framtidenkoncernen, ägare till flera hyresfastigheter i Göteborgs utsatta områden.

³⁴ Swedish NAB

³⁵ Se bla Nachemson-Ekwall (2021)

³⁶ Lumena Conecto hemsida

³⁷ PWC (2023). Social hållbarhet i fastighetsbranschen

³⁸ Kommuninvests ramverk för sociala obligationer samt Malmö stads ramverk för sociala obligationer.

Samtliga svenska hållbarhetsobligationer följer det ramverk som tagits fram av International Capital Market Association (ICMA) (t.ex. Green Bond Principles GBP och Social Bond Principles SBP). ICMA:s ramverk inkluderar ett krav på att låntagaren tydligt kommunicerar de sociala målen och den utpekade målgruppen för den sociala aktiviteten. Arbetet med de sociala insatserna ska följas upp och valideras av externa oberoende aktörer. Det kan vara någon av de internationellt etablerade granskarna av hållbarhetsramverk (exempelvis Cicero, Sustainalytics eller ISS) eller en revisionsbyrå.

Både Kommuninvest och Malmö stad utmärker sig för ambitiösa åtaganden. Kunderna, främst allmännyttiga bostadsbolag och samhällsinfrastrukturprojekt, behöver berätta hur investeringarna kan kopplas till sociala insatser och förväntad effekt. Kraven är inte lika ambitiösa som de som ställs upp i en social investeringsfond eller i ett socialt utfallskontrakt (beskrivs längre fram), men andemeningen är densamma. Det behövs mätbara indikatorer, ett basläge och mål, och någon form av vetenskaplig förankring.

I PwC:s genomgång av fastighetsbolagens lån och obligationer med sociala mål börjar det växa fram en bild av vad som är social hållbarhet kopplat till den svenska fastighetsmarknaden:

1. Två kategorier av investeringar träder fram:

- a. ROT-investeringar eller nybyggnation som är kopplad till hyreshus eller centrumfastigheter i utsatta områden. Tre mål är tydliga: (1) Prisivärda och tillgängliga boenden; (2) Trivseln och tryggheten bland de boende (3) Nya arbetstillfällen och ökad sysselsättning i området.
- b. Samhällsfastigheter. Här är det den fysiska byggnaden i sig som kvalificerar för ett socialt lån.

2. Flera av låntagarna beskriver att de arbetar med en förändringsteori.

Samma aktörer nämner också att de arbetar strukturerat med tvärsektoriella samarbeten. Däremot kopplas samarbeten inte till mätbara mål.

3. Det råder en spännvidd mellan hur den sociala insatsen ska mätas och följas upp.

Samtliga kopplar sina investeringar till extern rapportering - vetenskapliga studier eller offentliga utredningar eller kommunala. Det är däremot inte någon som har gjort en uppskattning av additionalitet eller beräknat samhällsnyttan. Ingen refererar till utvärderingar gjorda av partners i civilsamhället, även i de fall sådana finns. De sociala ramverken från Kommuninvest och Malmö stad står ut genom att koppla mål till effektmätning. Dessa står även ut vid en internationell jämförelse.

Faktaruta/ Malmö stads sociala obligation

Syftet med Malmö stads ramverk för sociala obligationer är att mobilisera kapital för att möjliggöra investeringar som adresserar sociala utmaningar i Malmö och därmed bidrar till ökad social hållbarhet.

Sociala investeringar kan utgöras av fysiska investeringar med en därtill kopplad social insats. En fysisk investering kan också i sig själv utgöra en social investering om den genom sin utformning bidrar till uppfyllelsen av sociala mål. Investeringen och den eventuella insatsen ska utgå från ett fokusproblem, som definierar den sociala utmaningen, adressera en eller flera definierade målgrupper, samt ha tydligt definierade och mätbara mål. Den fysiska investeringen och/eller den sociala insatsen ska ha en tydlig koppling till fokusproblemet och de uppsatta sociala målen. Exempelvis kan en social investering adressera fokusproblemet ”bristande kunskaper i svenska språket bland nyanlända”.

Malmö stad kommer löpande ta fram en utfalls- och effektrapportering. Det ger möjlighet att på ett systematiskt sätt bedöma den faktiska nyttan av en social investering och eventuell insats i förhållande till investeringens/insatsens fokusproblem. På så sätt får kommunen inte bara en ökad långsiktighet och systematik i arbetet med social hållbarhet utan även en ökad kunskap och metodutveckling till stöd i det fortsatta arbetet.

Utfalls- och effektrapporteringen ska i största möjliga mån identifiera och rapportera sociala effekter. Möjligheten att identifiera effekter varierar dock beroende på kontext, tidshorisont och tillgänglig data. Beskrivningarna ska om möjligt ha stöd i forskning och/eller beprövad erfarenhet.

Källa: Malmö Stads ramverk för sociala obligationer, mars 2023

Sociala investeringsfonder växer fram

Det finns inte någon förteckning över svenska sociala investeringsfonder. I ESO-rapporten från 2020 beskrivs att nästan hälften av landets kommuner (137 stycken) aktualiserat arbetet med sociala investeringar på något sätt. Av dessa har 70 kommuner avsatt särskilda medel för sociala investeringar, en ökning med 29 procent sedan 2014. Gruppen har dock förändrats där ett 20-tal kommuner avbrutit arbetet med sociala investeringar, medan ett trettiotal tillkommit.

Enligt ESO-rapporten finns ett tydligt samband mellan kommunernas storlek och intresset för sociala investeringar. Det är i synnerhet kommuner som betecknas som ”större städer” som har provat på att arbeta med sociala investeringar, 13 av 21 kommuner, samt Stockholm, Malmö och Göteborg. I kommuner med minst 100 000 invånare har nio av 14

kommuner provat på arbetssättet, medan bara ett fåtal kommuner med högst 10 000 invånare återfinns bland dessa. Detta kan bero på att mindre kommuner har begränsade administrativa resurser och mindre kapacitet för att analysera och följa upp arbetet med sociala investeringar. Volymen på de sociala investeringsfonderna varierar mellan en miljon kronor och 300 miljoner kronor. Flertalet ligger på cirka fem miljoner kronor.

Vad gäller regionerna har drygt hälften, 11 av 20 regioner, provat på arbete med sociala investeringar. Avsättningarna varierar i storleksordning mellan 10 och 30 miljoner kronor. Det finns också en viss politiskt slagsida. Flest SIF har satts upp i kommuner som styrs av antingen rödgröna partier (S, V och MP) eller blocköverskridande majoritetsförhållanden. Men det är inte entydigt.

Alla kommuner har dock inte valt att kalla satsningen för en investeringsfond. Göteborgs stad började sin satsning 2012 under namnet "utvecklingsfond för sociala investeringar".³⁹ Det finns även kommuner som har satt upp en social investeringsfond men sedan valt att avveckla den. Örebro, som är en av de kommuner som utvecklat en tydlig metodik kring både samverkan och beräkning av samhällsnytta, har haft en fond med som mest 100 miljoner kronor. Från och med 2020 har Örebro valt att istället genomföra sociala investeringar som en del av den vanliga budgeten.⁴⁰ Syftet är dock detsamma: att öronmärka resurser och kapital för att i samverkan mellan förvaltningar få till stånd förebyggande insatser där välfärds- och samhällsekonomiska vinster kan räknas hem.

Sedan 2020, när ESO-rapporten blev klar, har det inte satts upp några nya kända investeringsfonder. Däremot har vi i samtal och i media tagit del av uppgifter som tyder på att intresset för sociala investeringar som perspektiv att förändra arbetssätt fortsatt att växa.⁴¹ Flera kommuner visar intresse för att styra finansiering kopplat till ett helhetstänk. För de kommuner som sitter fast i traditionellt "stuprörstänk" finns då bara "sociala investeringsfonder" eller liknande som komplement till den traditionella styrningen.

Utvecklingen sker därmed parallellt med den utveckling vi ser (år 2023) på marknaden för social finansiering generellt.

Barn, unga och arbetslösa är i fokus

Målgrupperna som främst prioriteras i kommunernas och regionernas arbete med sociala investeringar är barn och unga, arbetslösa, nyanlända och personer som riskerar utanförskap. Ofta preciseras riskgrupper som kommunen eller regionen inte lyckats nå

³⁹ Hultkrantz (2015b)

⁴⁰ Örebro (2021) Riktlinjer för sociala investeringar. Ks 900/2019. Förslag till Kommunstyrelsen, den 21 januari 2020

⁴¹ Tomas Bokström, SHIC, mailkorrespondens 9 november 2023; Anna Balkfors, Ramboll, intervju 31 oktober 2023. Även PWC (2023) Social hållbarhet i fastighetsbranschen. Sophie Nachemson-Ekwall mfl, Oktober. Olika seminarier i Almedalen 2022 och 2023. Seminarium om impact investeringar på Norrskan. PWC. 5 maj 2023

med ordinarie verksamhet. Målgruppen för vilka insatser som ska utgöra fokus för sociala investeringar definieras i Norrköping som grupper som löper högre risk än andra att drabbas av långvarig arbetslöshet som vuxna. I Ale kommun ska sociala investeringar göras i kommunala verksamheter som berör barn och unga. I Umeå anges inga tydliga kriterier som måste vara uppfyllda men barn och unga i lägre åldrar har särskild prioritet samt de med störst behov. Ansökningar som uppmärksammar skillnader i livsvillkor mellan pojkar och flickor, rörande social problematik samt fysisk och psykisk hälsa kommer att prioriteras. Även i Tomelilla är insatser som är till nytta för barn och unga i Tomelilla kommun önskvärda.⁴²



Medskick

7. Det pågår ett arbete på flera håll i Sverige för att utveckla en kultur för att engagera olika parter i kommunen, privata näringslivet och civilsamhället i förebyggande insatser. Till detta hör att stödja framväxten av en finansiell infrastruktur. Från ett kommunalt perspektiv betyder det att det finns flera olika verktyg att tillgå. Den sociala investeringsfonden är en sådan, dock är den formella och praktiska hanteringen vad gäller redovisning, budgetering och ekonomisk uppföljning inte helt enkel (se mer i kapitel 6) .

8. Sociala obligationer och banklån är finansinstrument som börjar etableras i Sverige. De lockar många fastighetsbolag, både privata och kommunägda. Det är speciellt intressant eftersom fastighetsbolagen ofta investerar i förebyggande insatser i närområdet och samarbetar tvärsektoriellt.

⁴² Balkfors m fl (2020); Oom (2016)

4. En systemförändrande roll

Den sociala investeringsfonden är systemförändrande i flera dimensioner. Den stödjer utvecklingen av organisationen, lärande och samarbete över förvaltningsgränserna. Den lyfter även fram värdet av en effektmätningsskultur, så att resurser används till insatser som gör verklig nytta. Men utmaningarna är flera.

Utmaningen för offentlig sektor spänner över flera områden: Det behövs finansiella resurser som kan omfördelas i tiden och även i rummet. Vinsten som faller ut i framtiden hos någon annan aktör än den som står för de initiala kostnaderna behöver omfördelas i tiden och delas med den aktör som utför insatsen. Samtidigt handlar mycket om organisering för att överbrygga stuprörstänkande. Tankegångarna har likheter med sjukvårdens arbete med integrerade budgetar och integrerad vård. Det behövs också mätinstrument som kan säkerställa att insatsen faktiskt levererar önskat utfall, externaliteten i form av positiv samhällsnytta. Även här finns modeller att hämta från sjukvårdens hälsoekonomiska utvärderingar.⁴³ Det unika med den sociala investeringsfonden är att den samlar allt inom en verksamhet. Därmed blir den ett verktyg för systemförändring.

Studier av de kommuner och regioner som avsatt medel för SIF:s visar att de har motiv och riktlinjer som liknar varandra och dessa är antagna av fullmäktige.

Motiv som framträder är:

- Prova och utveckla nya metoder och arbetssätt för tidiga förebyggande insatser
- Överbrygga stuprör genom samverkan över förvaltningsgränser och/eller med andra aktörer
- Fungera som verktyg för organisationsutveckling och en lärande organisation
- Generera sociala och ekonomiska vinster - effektivare resursanvändning.

Av studierna växer det fram en bild av SIF:s som ett systemförändrande verktyg som fortfarande behöver finna sin form. Det finns stora skillnader vad gäller genomförande och tillämpning både avseende ambitionsnivåerna och förutsättningarna.⁴⁴ Några kommuner i ESO-studien uppger att fonderna både har stärkt samarbetet mellan olika förvaltningar och genererat mätbar samhällsnytta. Andra pekar på samarbetssvårigheter, avsaknad av ägarskap och en ovilja hos kommunala tjänstepersoner att både följa upp och förvalta resultat. Ofta har pengar getts till projekt som aldrig designats för att möjliggöra just uppföljning.

⁴³ Diskuteras bl a i SKR (2020) När vård. Nya sätt att utvärdera ändamålsenlighet och systemeffekter. Februari

⁴⁴ Balkfors m fl (2020)

Fonderna involverar olika områden

De verksamheter som vanligen är involverade i arbetet med SIF:r är socialtjänsten, utbildningssektorn, inklusive elevhälsa, och arbetsmarknad/sysselsättning. I flera organisationer har det satts ihop styrgrupper med representation från flera förvaltningar med dialog för verksamhetsutveckling på strategisk nivå för att bland annat hantera målkonflikter. I ESO-rapporten uppmärksammas en breddning av verksamhetsområden som sociala investeringar adresserar. I större utsträckning inkluderas teknisk förvaltning, såsom gatukontor och stadsplanering/samhällsplanering, bland annat med drivkrafter för att bryta segregation och minska strukturell hemlöshet. Detta leder i sin tur till att samverkan med externa aktörer växer. Hit hör näringslivsaktörer, såsom fastighets- och byggbranschen, där sociala investeringar kopplas till affärsverksamheter.

ESO-rapporten listar fem framgångsfaktorer för att sociala investeringar i praktiken ska kunna motsvara den funktion som är tänkt är följande:

- Budgetering och avsättning av medel för sociala investeringar.
- Att det finns ett aktivt delat ägarskap mellan ekonomiavdelningens tjänstepersoner och de förvaltningar som berörs av de sociala investeringssatsningarna. Utan det är risken stor att intresset svalnar.
- Politiskt mandat och tydliga riktlinjer.
- Organisering med styrgrupp/beredningsgrupp över förvaltningsgränser.
- Kompetens avsatt för stöd till ett strukturerat arbetssätt med behovsanalyser och utvärdering samt ett arbete för att åstadkomma gemensamt lärande.

För att lyckas med ovan behöver insatserna förankring hos både kommunens tjänstepersoner och i den politiska ledningen. Det underlättar för medarbetare att komma med åtgärdsförslag och som gör det möjligt att bland dessa välja ut de förslag som verkar mest lovande, se till att de finansieras och genomförs och därefter utvärdera på ett så skarpt sätt att det ger underlag för beslut om huruvida insatsen bör permanentas, skalas upp eller kanske inte upprepas.

Fokus på lärande organisation

Det finns ofta förväntningar på att arbetet med sociala investeringar ska leda till förändringar i processer och i organisering, vilket kan gynna individer och samhället på sikt. I de studier och rapporter som finns tillgängliga på området beskrivs hur sociala investeringar förutsätter en bra organisation men syftet är inte sällan också att bidra till utvecklingen av organisationen, lärande och samarbete. Det är främst i kommuner som arbetat längre med sociala investeringar som motiven till arbetet har fördjupats och inte endast handlar om finansiering utan istället om metodutveckling och kvalitetsutveckling

av den kommunala verksamheten genom krav på exempelvis behovsanalyser och utvärdering.⁴⁵

I de kommuner där sociala investeringar hanteras som projektfinansiering av enskilda satsningar är däremot lärandet begränsat. Någon egentlig systempåverkan uppnås då inte heller. Det finns således en skillnad mellan sociala investeringsprojekt som punktinsatser och på sociala investeringar som förändringsinsatser, där de sistnämnda handlar om att organisationen lär sig av det sociala investeringsprojektet så att önskvärda resultat kan förädlas och skalas upp.

Betydelsen av ett aktivt ägarskap

Genomgående visar det sig att politiken är central för att en SIF ska bidra till lärande genom samverkan över förvaltningsgränser. Utmaningen består i att SIF har en dubbel roll. Den ska både bidra till att lösa ekonomiska problem men också lösa problem som handlar om kommunens organisation och vilka möjligheter till förändring och utveckling som finns i den. För att hantera detta måste det skapas förutsättningar för ett aktivt och tydligt ägarskap där både den politiska ledningen och tjänstepersoner är engagerade.

Här finns stora skillnader mellan kommuner. En del SIF har bidragit till att driva på kvalitetsutveckling och innovationsarbete. Samtidigt har arbetet med sociala investeringar i andra kommuner och regioner mer blivit ett sätt att projektfinansiera sociala insatser. Detta framgår också i en studie som gjorts av sociala investeringsfonder i fyra svenska kommuner - Norrköping, Ale, Umeå och Tomelilla.⁴⁶

Fallstudierna lyfter speciellt fram värdet av att det sätts upp en förvaltningsövergripande styrgrupp. I styrgrupperna adresseras prioriteringar och förutsättningar för att överbrygga hinder. I kommuner som har en samordningsfunktion kopplad till sin SIF har engagerade tjänstepersoner bland annat i uppdrag att arbeta lärande för att dela erfarenheter mellan olika sociala investeringsprojekt och återkoppla lärdomar till kommunledningen. De kommuner som inte har förvaltningsövergripande styrgrupper eller nära dialog mellan projekten saknar istället samma organisatoriska lärande.

Exempel/ Örebro och lärande

Örebro kommun har arbetat med sociala investeringar sedan 2014. Kommunen valde 2020 att utveckla sin sociala investeringsfond för att istället integrera arbetsmetodiken över hela förvaltningsorganisationen. I Örebro har arbetsmetodiken börjat föras in som en del av kommunens övergripande analys- och uppföljningssystem och inte "bara" kopplat till enskilda

⁴⁵ Balkfors m fl (2020)

⁴⁶ Oom (2016)

insatser. Det finns en tydlig metodik för systematiskt lärande. I Örebro samlar till exempel stadsdirektören kontinuerligt involverade nämndordföranden, processledare och ansvariga för sociala investeringsprojekt för att dela erfarenheter om framgångsfaktorer och hinder för arbetet. Örebro har dessutom etablerat en samlad statistikfunktion för både statistisk och dynamisk uppföljning med fokus på analys och utfall. Utgångspunkten är att få bättre beslutsunderlag för politik och verksamhet.

Örebro är därmed ett exempel på det forskare beskriver som sociala investeringar som utvecklingssystem.⁴⁷ Organisationen lär av projekten och processerna runt sociala investeringar vilket leder till en institutionell förändring som gynnar både enskilda individer och samhället.



Vetenskaplig förankring och effektlogik

För sociala investeringsfonder finns det en tydlig förväntan på att kunna uppskatta förväntat resultat, utfall och långsiktiga effekter och att mätbara indikatorer identifieras. Detta gör det möjligt att kunna beräkna sociala och ekonomiska konsekvenser. Det vill säga, fokus ligger på utfallet och vad som uppnås. Detta skiljer sig från det som ofta är fallet när sociala insatser i offentlig verksamhet följs upp idag, då fokus oftast blir vilka och hur många aktiviteter som har genomförts och stort fokus på nyckeltal. Ett större fokus på utfall ligger också i linje med diskussionen om att hitta en balans mellan kontroll genom uppföljning av många nyckeltal och förtroendet för professionen och dess kunskap och erfarenheter.⁴⁸

Sverige har begränsad erfarenhet av att göra högkvalitativ effektmätning, något som uppmärksammas i en granskningsrapport av Statens näringspolitik av Riksrevisionen. Sverige ligger efter många jämförbara länder när det handlar om att dokumentera arbete med förebyggande insatser. ESO-rapporten lyfter fram att tillgång till evidensbaserade metoder, kunskap om praktisk tillämpning samt utvärderingskompetens saknas i många kommuner, regioner och myndigheter. I Sverige finns begränsade data på både kort- och långsiktiga utfall, liksom på kostnader för förebyggande och sociala insatser.

Ett sätt att arbeta på är att utgå från en förändringsteori (eng. Theory of change). Det är fortfarande ovanligt i Sverige men börjar få spridning både inom offentlig sektor och i civilsamhället. Teorin används för att visualisera en stegvis förflyttning i arbetssätt där behov kartläggs, åtgärder genomförs och utfall följs upp på ett systematiskt sätt. Om arbetet med förändringsteorin görs på ett framgångsrikt sätt, går det också att mäta och återrapportera effekten av gjorda åtgärder.⁴⁹ För att verkligen få ut effekt kräver det att

⁴⁷ Jannesson och Jonsson (2015)

⁴⁸ Balkfors m fl (2020)

⁴⁹ Se bland annat Hahn m fl (2022). För ett svenskt perspektiv på sociala påverkansmetoder se Augustinsson (red) (2018)

projekt och insatser designas och genomförs på sätt som möjliggör effektmätning. Bäst blir det om det går att lägga upp en studie som tar en kontrafaktisk ansats, det vill säga det görs en utvärdering av utfallet som om ingen åtgärd sätts in.

I de ansökningar som kommer in till kommunerna framgår det ofta att krav på effektvärdering och förändringsteori upplevs som svåra. Det rör framförallt ansökningar från den ideella sektorn, men även från kommuner. Därför lyfter allt fler experter på effektmätning fram att det är viktigt att kraven på utvärdering är rimliga och realistiska i förhållande till förutsättningarna för de enskilda projekten. Hit hör exempelvis SIS Standarder som i arbetet med att ta fram en svensk standard för effektlogik lyfter fram att noggrannheten och den vetenskapliga förankringen ska vara rimlig.⁵⁰ Det kan finnas ett värde i att driva ett projekt som en social investering även om det inte är möjligt att utvärdera insatsen mot någon riktigt bra kontrollgrupp. Därtill uppstår effekter av en intervention ofta långt senare, efter att projektet avslutas. I de utvärderingar som ESO-rapporten gått igenom har det varit svårt att uppskatta långsiktiga effekter efter två till fem år.⁵¹

Umeås kriterier för ansökningsförfarandet går delvis i linje med tanken om att göra en anpassning till projektet då det framgår att samtliga investeringar som beviljas medel ska följas upp på något vis men att kraven på utvärdering ökar vid större projekt. Även i Tomelillas ansökningskriterier framgår att de metoder som används i projekten så långt det är möjligt bör stödjas av vetenskap eller beprövad erfarenhet.⁵²



Medskick.

9. SIF:s har kapacitet att driva på en systemförändring i välfärden genom att den bidrar till en organisations lärande. Den premierar både samarbete över förvaltningsgränser, uppmuntrar uppföljning och utveckling och ser till att resurser allokeras till insatser som gör mest samhällsnytta.

10. En av de viktigaste delarna för att lyckas med en SIF är att det finns ett aktivt och tydligt ägarskap där både den politiska ledningen och tjänstepersoner är engagerade.

11. Förståelsen för värdet av att investera i sociala insatser som är vetenskapligt förankrade och går att följa upp systematiskt genom effektmätning, växer. Men det upplevs som utmanande för kommuner som ofta saknar både kunskap och resurser för arbetet.

⁵⁰ SIS Standarder (2023) Mätning av sociala och miljömässiga effekter. ftSS 29000 termer och Definitioner och ftSS 29001 Planering och datainsamling. SIS/TK 626 Remiss. Oktober

⁵¹ Balkfor m fl (2020)

⁵² Oom (2016)

5. Förutsättningar för genomförande

För att hantera en SIF:s krävs tydlig struktur. Det behövs en beskrivning av hur samarbeten är tänkta att organiseras. Det behövs beredningsprocesser och styrgrupper. Ekonomiavdelningen spelar en viktig roll. Det måste finnas resurser hos förvaltningarna för att kunna genomföra uppföljningar. Därtill behövs incitamentsmodellen för återföring förankras.

Det krävs mycket arbete

En slutsats i rapporten *Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar*⁵³ är att arbetssättet med sociala investeringar inte helt slagit igenom i kommunerna. En stor andel av de kommuner som provar olika sätt att arbeta med sociala investeringar uttrycker osäkerhet till konceptets karaktär. ESO-rapporten lyfter fram de tjugotal kommuner som haft medel för sociala investeringar men som nu inte längre arbetar med dessa. Skälen till avvecklingen är flera: det har inte funnits finansiellt utrymme att fortsätta, intresset att söka medel har avtagit, det har saknats kompetens att stödja insatserna för att kunna arbeta systematiskt med till exempel utvärdering. Utöver det har det funnits svårigheter i arbetet med ansökningsprocessen och krav på återbetalning.

Utöver det tar kommunerna upp att arbetsformerna för sociala investeringsfonden är under utredning, att riktlinjerna ses över eller att arbetet aldrig riktigt kommit igång för att nyckelpersoner som drivit arbetet slutat eller att intresset för att ansöka om medel avtagit.

En enkel ansökningsprocess, en organisering som bygger på stabila strukturer och inte på eldsjälar samt kompetens kring bland annat utvärdering tycks således vara några viktiga förutsättningar för ett framgångsrikt arbete, inte minst i mindre organisationer.

Organisering och ägandeskap

Genomgående ligger beslutsmandatet för sociala investeringsprojekt högt upp i beslutshierarkin. För flertalet fattas beslut om sociala investeringar av kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen. Både i Uppsala och Norrköping sker till exempel slutgiltiga beslut om vilka ansökningar som ska beviljas i kommunstyrelsen, medan beslutsfattandet i Tomelilla och Umeå har delegerats till kommunstyrelsens arbetsutskott. Eftersom det ska finnas förutsättningar för de som arbetar i den kommunala verksamheten att lämna förslag på insatser, är det viktigt att beslutsprocessen kring vilka metoder som ska testas är öppen och transparent.

Utöver beslutsprocessen behöver det också finnas en beredningsprocess där projekt väljs ut och planeras. En gedigen beredning är av betydelse för att de som lämnar förslag

⁵³ Balkfors m fl (2020)

ska tycka att det är värt att lämna ett projektförslag, för att medel ska allokeras till projekt som har förutsättningar att bli framgångsrika och för att planering, genomförande och utvärdering ska genomföras på ett korrekt sätt. En del har politiska beredningsgrupper med nämndsordförande med ansvar för till exempel sociala frågor, utbildningsfrågor eller andra nämnder som är berörda av de målgrupper som är prioriterade för medlen.

Även på tjänstepersonsnivå ligger ledning och styrning av arbetet runt sociala investeringar högt upp i organisationerna. För majoriteten är det förvaltningschef, ekonomichef och kommunchef/stadsdirektör som ingår i arbetet. Det verkar finnas en tendens till att fler ekonomichefer är involverade nu än tidigare. För att bereda förslag till beslut om prioriteringar av de sociala investeringsprojekten finns ofta någon form av styrgrupp med berörda förvaltningschefer ofta ekonomi-, utbildning- och socialchef. Utöver nämnda funktioner ingår ofta även tjänsteperson på central nivå, ekonomer/controllers på förvaltningsnivå, enhetschefer och folkhälsoansvarig tjänsteperson.

Det som ingår i uppdraget i kommunen är i huvudsak att planera och koordinera det övergripande arbetet, förbereda och kalla till möten med styrgrupp och referensgrupp samt stödja de verksamheter som vill initiera utvecklingsprojekt, stöd till projektledare och projektgrupper, följa upp de medel som beviljas ur den kommunala insatsbudgeten, samt att ansvara för informationsspridning och kommunikation mellan de olika delarna i organisationen för tidiga insatser.

Utvärderingar som gjorts visar på att omorganisationer, personalförändringar och förändringar i politiska prioriteringar kan påverka förutsättningarna under de år som insatsen pågår.⁵⁴

Exempel/ Organisationsstruktur i Örebro kommun:

- En beredningsgrupp har till uppgift att bereda inkomna ansökningar och hantera kontinuerliga uppföljningar av projektet.
- Ett utvärderingsteam har i uppdrag att göra beräkningar av kostnader och effekter, uppföljning och utvärdering.
- En analysgrupp verkar som ett utskott under utvärderingsteamet och har i uppdrag att för utdata kartlägga och analysera data och statistik samt kostnadsuppgifter.
- En workshopgrupp lägger fokus på behovsinventering och -identifiering och ger förslag på satsningar.
- En referensgrupp har fokus på frågeställningar avseende forskning och evidens kopplat till utvärdering.

⁵⁴ Se Balkfors m fl (2020); Bokström (2015); Oom (2015)

- En politisk styrgrupp har i uppdrag att lägga fram prioriterade områden, bedömer och godkänner ansökningar för vidare beslut och gör prioriteringar.
- Beslutsinstansen som är kommunstyrelsen - på delegation från kommunfullmäktige.

Källa: Bokström (2015)

Kompetens och resurser

Kommunernas ambitionsnivå när det gäller resurser för samordning och stöd till sociala investeringsprojekt skiljer sig åt. Majoriteten av de kommuner som studerades i ESO-rapporten 2020 hade inte avsatt någon specifik tjänst för att hantera arbetet. Några hade en person på hel- eller deltid som arbetar med frågorna, och andelen blev större mellan 2014 och 2018.⁵⁵ I Norrköping och några andra kommuner har man knutit till sig referensgrupper med forskare och annan expertis.

Sociala investeringar har genererat ett intresse för, och efterfrågan på, samhällsekonomiska analyser. Dock saknas vanligen kompetens och kapacitet i den kommunala och regionala organisationen för att bedriva kvalificerat utvärderingsarbete. För kommuner som vill göra utvärderingar går det att ta hjälp av externa resurser. ESO-rapporten från 2020 lyfter fram möjligheten till följeforskning. Fyra kommuner uppger att de gjort socioekonomiska bokslut efter projektavslut. Några få använder sig av externa utvärderare för enskilda projekt. Det finns också exempel på samarbeten med FoU-enheter och universitet för utvärderingar.

Det finns ett behov av kalkylverktyg, fakta om vad sociala insatser kostar, tillgång till samhällsekonomiskt utvärderade metoder samt modeller för uppföljning och utvärdering. Detta tycks därför vara viktiga faktorer att beakta vid uppstarten av en fond. Efterfrågan på nationellt stöd är stor både vad avser generell information liksom konkret stöd avseende behovsanalyser, utformning av strategier, uppföljning och utvärdering. Samt stöd med metoder för effektmätning, sammanställning av evidensbaserade program och kostnadssammanställningar samt nätverk för kunskapsutbyte.

Samverkan

Samverkan över förvaltningsgränser finns inbyggd som en förutsättning för att beviljas medel i de allra flesta riktlinjer för sociala investeringar.⁵⁶ Den sociala investeringsfonden underlättar det på flera sätt. Den löser utmaningen att samarbeten inte kommer att uppstå eftersom den förvaltning som ansvarar för en investering slipper stå ensamt ansvarig för

⁵⁵ Balkfors m fl (2020)

⁵⁶ Balkfors m fl (2020)

risktagandet.⁵⁷ Därmed blir det enklare för en förvaltning att pröva och införa insatser och verksamhet som mer utgår från behov än organisation och resurser kan fördelas dit de ger störst effekt.

I de flesta fall har det varit kommunens egna förvaltningar och verksamheter, i samverkan med varandra, som varit berättigade att ansöka om medel för sociala investeringar. Det framgår av kommunernas riktlinjer för ansökningsförfarandet. Det är endast några få som tillåter ansökningar från ideell sektor och sociala företag. Anledningen kan vara att det finns andra former av partnerskap som till exempel Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP). Men även om det funnits öppningar och också intresse från föreningar att söka medel så har de haft svårt att nå upp till kriterierna som ställts för bland annat utvärdering.⁵⁸ Dessutom får exempelvis arbetsintegrerande företag (ASF) inte söka pengar ur fonderna.

Det finns olika synsätt rörande värdet av att ställa krav på samarbeten. Professor Lars Hultkrantz menar i sin forskning att krav på samarbetskonstellationer mellan till exempel två förvaltningar kan bidra till att det blir tungrodda projekt och att andra enklare förändringsprojekt försvinner ur processen för att de inte kan hantera en större samverkansadministration.⁵⁹

Norrköpings sociala investeringsfond saknar i sitt ansökningsförfarande krav på samverkan mellan olika nämnder. Samtidigt finns en gemensam pott som framhåller samverkansperspektivet som ett incitament. Norrköping kräver att den sociala investeringen ska göras i de kommunala verksamheterna men kan innebära samarbete med andra aktörer. Även i Ale kommun kan andra aktörer involveras i arbetet men huvudansvaret ska ligga hos de kommunala verksamheterna. I Umeå uppmuntras satsningar som görs i samverkan mellan kommunens olika aktörer eller/och tillsammans med landsting och föreningsliv.⁶⁰

Implementering

Övergång från projekt till ordinarie verksamhet är en utmaning i alla utvecklingsprojekt. Ofta är organisationen för projekten som initieras tillfälliga projektorganisationer, vilket innebär en risk för att samverkan inte består efter att projektet har avslutats även om de har bedömts vara framgångsrika. För att lyckas med implementering i ordinarie verksamhet kan det förutsätta ett fortsatt delat ägarskap med ansvar för fortsatt genomförande och finansiering. Det är också av betydelse att det finns en förståelse och beredskap för att implementering av en framgångsrik social investering, kan bidra till ett behov av beslut om att andra uppdrag eller aktiviteter avslutas om de inte ger önskvärd effekt.

⁵⁷ Bokström (2015)

⁵⁸ Balkfors m fl (2020)

⁵⁹ Hultkrantz (2015a).

⁶⁰ Oom (2016)

Majoriteten av de kommuner som studerats i ESO-rapporten har haft en plan för implementering av framgångsrika sociala investeringsprojekt i ordinarie verksamhet som en del av projektplaneringen.⁶¹ Inom ramen för SKR-satsningen Uppdrag Psykisk hälsa⁶² ges rekommendationen att redan innan en social investering genomförs beräkna vad det skulle innebära i kostnader och resurser med en implementering i full skala. Detta utgör en del av beslutsunderlaget i ansökningsförfarandet. När insatsen sedan befinner sig i slutfasen, och om utfallet av satsningen är positivt, så behöver en mer detaljerad plan för implementering utarbetas med fokus på finansiering, tidsaspekt, kommunikation, resurser, utbildning med mera.⁶³

Umeå kommun har för sin SIF ett forskningsavtal med Umeå universitet. I projektansökan ska det framgå hur förvaltningen, vid ett positivt utfall av insatsen som görs, kommer att ta ansvar för en fortsättning i sin budget. Även i Tomelillas ansökningsförfarande framgår att det ska finnas en plan för projektets fortlevnad och hur resultaten av dem ska kunna spridas.⁶⁴ Norrköping och Örebro har initierat, utvärderat och implementerat ett antal sociala investeringsprojekt och det finns exempel på satsningar som skalats upp och fått spridning. Ett exempel är Skolfam.⁶⁵ Att i tvärsektoriella styrgrupper redan från början diskutera förutsättningarna för att kunna implementera ett projekt har visats vara av betydelse.⁶⁶

Återföring

Ett av den sociala investeringsfondens syften är att omfördela resurser så att exempelvis skolförvaltningen kan satsa på insatser som ger en kostnadsminskning inom socialtjänsten. Mekanismen kallas återföring. Den skapar ett budgetutrymme för att ersätta skolförvaltningen för "samhällsvinster". En annan fördel med återföringsmodellen är att fonden återskapas vilket ger förutsättningar för att genomföra nya projekt med stöd av medel från fonden. Återföringen är alltså tänkt att knyta ihop säcken.

Lars Hultkrantz lyfter i boken Att utvärdera sociala investeringar fem sätt på vilka fonderna kan användas som instrument för att utvärdera insatser (Hur redovisningen görs i praktiken beskrivs i kapitel 6):⁶⁷

- 1. Återföringen betingas på resultat.** Det blir då särskilt viktigt med en tillförlitlig effektutvärdering för dem som utför verksamheten eller är tänkta att gynnas av den. Det kan vara en nämnd/ förvaltning som åtagit sig att återföra medel till

⁶¹ Balkfors m fl (2020)

⁶² SKR och staten har sedan 2012 gemensamt bedrivit ett långsiktigt arbete för att stärka och utveckla insatserna inom området psykisk hälsa och suicidprevention.

⁶³ Sveriges Kommuner och Landsting (2015)

⁶⁴ Oom (2016)

⁶⁵ SkolFam är ett förebyggande arbetssätt för att stärka skolresultat för barn som är placerade i familjehem.

⁶⁶ Balkfors m fl (2020)

⁶⁷ Hultkrantz (2015b)

fonden. Det blir extra viktigt om det finns en tydlig presumtion från kommunledningens sida att medel verkligen ska återföras, det vill säga bevisbördan ligger på den nämnd eller förvaltning som vill slippa (eller minska) en återföring.

2. **Återföringen betingas på en skillnad (kostnadsminskning).** Det innebär att det inte räcker med en processutvärdering. Det krävs en effektutvärdering, vilket kräver tankar kring vad som ska användas som jämförelse.
3. **Fokus ligger på utfallet i form av kostnader.** Det innebär att om utvärderingen fångar effekter på mål- eller prestationsvariabler (exempelvis andelen elever som uppfyller kunskapskraven i svenska, svenska som andraspråk och matematik i årskurs 3) så bör man i de flesta fall kunna beräkna kostnadseffektmått, vilket ofta är mycket mer användbart för en beslutsfattare än ett enkelt effektmått.
4. **Återföringen baseras på att det finns ett projektförslag som har granskats i en beredningsprocess och där det finns en bedömning av vad utfallet (kostnadsminskningen) kommer att bli.** Det innebär att man redan innan projektet sätts i gång har fått överväga vilka utfallsvariablerna är, hur de ska mätas och vad som ska användas som kontroll. Detta är betydelsefullt eftersom det som regel är mycket svårt att genomföra en effektutvärdering om sådana frågor väcks först i efterhand. Exempelvis kan det vara enklare att uppskatta kostnadsposter om dessa sårredovisas löpande i bokföringen än om man först i efterhand ska gå genom fakturor eller be personal som medverkade i projektet att försöka minnas hur mycket tid de lagt ned.
5. **Det finns tydliga aktörer i organisationen som är beroende av utvärderingens resultat.** Utvärderingen är inte (enbart) en ritual utan får direkta konsekvenser och de som påverkas är de (nämnder och förvaltningar) som direkt är berörda av den insats som utvärderas.

I praktiken har det visat sig vara svårt för kommunerna att hitta rätt modell för att ersätta förvaltningarna, speciellt när det visade sig att vinsten kan uppstå någon helt annanstans, hos regionen (som får mindre sjukvårdskostnader) eller staten (som får lägre kostnader för brottsbekämpning).



Medskick

12. Samverkan över förvaltningsgränser finns oftast inbyggd i kommunernas riktlinjer som en förutsättning för att beviljas medel ur SIF:n. Syftet är att kunna pröva och införa

insatser och verksamhet som utgår från behov snarare än organisation och att omfördela resurser dit de bäst behövs.

13. Att säkerställa kompetens och resurser i arbetet är viktiga förutsättningar för att möjliggöra utvärderingar, skapa stabilitet och långsiktighet. Här ingår att ha en plan för implementering. I praktiken syns lite av det då många satsningar drivs i tillfälliga projektorganisationer vilket hindrar möjligheten till långsiktigt arbete.

14. Återföring möjliggör för enskilda förvaltningar som gör investeringar i förebyggande insatser att ta del av den vinst som uppstår i någon förvaltning. I praktiken är det svårt att genomföra på ett bra sätt. Det kan ta lång tid att hitta en mätbar effekt och den kanske uppstår någon helt annanstans, hos regionen eller nationellt.

6. Redovisning

Redovisningsmässigt skapar SIF:r en rad utmaningar. Det är exempelvis inte förenligt med aktuell lagstiftning eller god redovisningssed att lägga sociala investeringsfonder i den externa redovisningen (balansräkningen) hos en kommun eller region. Därtill är det svårt att ta fram en modell för återföring som styr incitament för förvaltningar att engagera sig.

De kostnader som uppkommer i arbetet kopplat till sociala investeringsfonder redovisas som driftskostnader i resultaträkningen det år kostnaden uppstår. Vad gäller finansieringen av dessa "fonder" finns det ett par alternativ som kan vara aktuella enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). I båda fallen är det en politisk fråga som löses genom att budgetera för de extra kostnaderna i driftsbudgeten alternativt så budgeterar organisationen med ett underskott som vidare hanteras i balanskravsutredningen.

Bakgrund

Många sociala investeringsfonder tillkom 2012 och 2013 då flera kommuner fick så kallade "windfalls" som återbetalningar av premier från försäkringsbolaget AFA då sjukskrivningskostnaderna hade minskat. Det skapade förutsättningar för att avsätta medel för sociala investeringar utan att behöva göra det inom ordinarie budget.⁶⁸

Grundtanken med en social investeringsfond är att resurser ska kunna avsättas för att göra specifika satsningar som förväntas ge effekter som minskar samhällets kostnader längre fram i tiden. Att benämna satsningarna sociala investeringar indikerar att resurserna enligt grundtanken ligger utanför den "ordinarie" ramen/verksamheten och att effekten ofta kan förväntas uppstå på många områden både inom och utanför verksamhetsområdet som genomför satsningen.

Begreppet sociala investeringar är dock något problematiskt i det kommunala sammanhanget då det skapar en viss begreppsförvirring. Sett ur ett rent ekonomiskt perspektiv är begreppet investeringar inom den kommunala sektorn mer eller mindre reserverad för fysiska investeringar. Det finns även immateriella investeringar men sociala investeringar uppfyller inte heller kraven för dessa. Detta innebär att sociala investeringar i ett kommunalekonomiskt perspektiv inte är investeringar utan ordinarie verksamhet, och således redovisas som en kostnad för kommunen när verksamheten bedrivs. Detta kommer att beskrivas mer i detalj längre fram. Ur ett bredare perspektiv är däremot begreppet sociala investeringar så pass allmänt accepterat att det med denna avgränsning fortsatt används för att beskriva en satsning som förväntas ge ekonomiska fördelar längre fram.

⁶⁸ Hultkrantz (2015a)

Sociala investeringsfonder ur ett redovisningsmässigt perspektiv

Rådet för kommunal redovisning (RKR) har i en artikel 2012 uttalat sig om redovisning av så kallade sociala investeringar.⁶⁹ RKR konstaterar att det inte är möjligt att aktivera och göra avskrivningar för insatser av den art som benämns sociala investeringar:

- Kostnaderna för sociala investeringar skiljer sig inte från annan driftsverksamhet, varför utgifterna ska kostnadsföras det år insatsen genomförs.
- De kostnader som uppstår i ett projekt avseende sociala investeringar utgör således driftkostnader.
- En grundläggande princip för att kunna aktivera utgifter är att man äger och har kontroll över en identifierbar tillgång. I princip innebär det att tillgången kan säljas om man önskar. Ett sådant förhållande finns inte i de insatser som ryms inom begreppet sociala investeringar.
- Det ”värde” som kan uppstå av dessa sociala insatser är inte ett värde som är identifierbart i externredovisningstermer. Det är inte heller externredovisningens uppgift att värdera de verksamhetsmässiga effekterna av olika insatser.
- Det förekommer att kommuner i sin balanskravsutredning har öronmärkt en del av ett överskott i ett bokslut till sådana satsningar. Detta är något som tillhör den kommuninterna ekonomistyrningen och avstämningen av balanskravet. Det är sidoordnade ställningstaganden och analyser som inte påverkar den externa redovisningen i form av resultat- och balansräkning.

SIF ur ett ekonomistyrningsperspektiv

En SIF kan användas för investeringar i förebyggande arbete som på sikt ger minskade kostnader inom ramen för den kommunala verksamheten. Uppbyggnaden av investeringskapital kan göras genom öronmärkning av driftsresultatet. Uttrycket SIF ska däremot inte sammanblandas med de ekonomiska termerna för fond och investering.

Begreppet fond finns inte i den kommunala redovisningslagen och begreppet investering avser anskaffning av anläggningstillgångar för stadigvarande bruk eller innehav. Det finns emellertid, i förarbeten till kommunallagen bestämmelser om balanskrav, en möjlighet att besluta om ”öronmärkning av en viss del av ett positivt resultat”. Kommunfullmäktige kan således i behandlingen av årsredovisningen besluta om en sådan öronmärkning, och när beslut om insatser tas, i detta fall sociala investeringar, kan de kostnader som detta medför, med hänvisning till öronmärkningen undantas i den balanskravsutredning som görs för varje räkenskapsår.

⁶⁹ Kommunal ekonomi (2012)

SKR beskriver i ett PM från 2018 vikten av att fokuset i arbetet med sociala investeringsfonder läggs på genomförande och utvärdering, och inte på olika finansieringsmodeller. Det är även viktigt att de termer och begrepp som används är vedertagna inom redovisningsområdet. Risken är annars att det skapas svårigheter kring förståelsen och därigenom hämma utvecklingen av positiva insatser.

Tre nyckelfaktorer enligt SKR, utifrån ekonomiska aspekter, som brukar lyftas fram för att lyckas med sociala investeringar är:

1. Separata medel budgeteras på central nivå vilket inte påverkar de olika verksamheternas ordinarie utrymme.
2. Den politiska ambitionen bör vara långsiktig.
3. Satsningar ska helst genomföras i samarbete mellan olika verksamheter.

Fakta/ Illustrativ processbeskrivning för sociala investeringar. SKR 2018

Budgetprocess

1. Fullmäktige tar i den ordinarie budgetprocessen ett beslut om medel till sociala investeringar utifrån vanliga rutiner. Den politiska inriktningen om långsiktighet kan uttryckas i att man tar beslut om budgetåret och planår om att x mkr per år ska gå till satsningar/projekt inom det sociala området. Medlen läggs normalt inom kommunstyrelsens ram.
2. Intern ansökan om att erhålla sociala medel ur kommunstyrelsens anslag görs av respektive satsning/projekt.
3. Kommunstyrelsen beviljar medel för hela projektbudgeten/perioden, det vill säga för alla år satsningen/projektet kommer att bedrivas. Samtidigt tas ett beslut om hur detta ska fördelas över aktuella år. Nytt beslut fattas årligen i samband med ordinarie process kring mål och budget.

Redovisning/projektredovisning

1. Redovisningen sker löpande under året i enlighet med principer för övrig driftprojektredovisning.
2. Redovisning sker med fördel på eget projektnummer i en nummerserie som är dedikerad till sociala investeringar.

Uppföljning

1. Uppföljning av den ekonomiska delen av projektet sker i enlighet med principer för övrig projektuppföljning.
2. För att följa det ekonomiska utfallet av de sociala satsningarna samlat kan en samlad särredovisning göras för samtliga projekt inom området. Detta kan till exempel göras som en separat rapport i budget och årsredovisning.
3. Reglering av över- respektive underskott hanteras i enlighet med samma regler som för övrig verksamhet.

Återbetalning vid positivt utfall av satsningen

För att skapa incitament i projekten kan olika former av återföringsmodeller (som styr hur incitamentet byggs upp) införas. Detta kan ske genom att den ram fullmäktige budgeterar minskas för berörd nämnd under ett antal år efter det att projektet har genomförts, givet att satsningen genererat positiva effekter. I nämndens interna budget kan sedan en reduktion ske gentemot berörd verksamhet. Ett alternativ kan vara att nämnden får oförändrad budget, medan återbetalning istället sker genom internfakturering till berörd nämnd/verksamhet. En återföringsmodell möjliggör att fullmäktige kan fortsätta prioriteringen av sociala investeringar.

Intern riskdelning/samfinansiering när positivt utfall inte uppnås.

Det kan även regleras hur ett projekt ska finansieras om det inte uppstår ett positivt utfall. Ett alternativ till att hela projektkostnaden täcks från centralt håll är att det sker en riskdelning mellan kommun-/regionstyrelse och berörd nämnd. Detta kan ske på motsvarande sätt som för återbetalning vid positivt utfall av projektet.

Flera kommuner har valt en modell där återföringen speglar de faktiska utgiftsminskningar som uppstår för kommunen. Det innebär att effekterna följs upp efter investeringsperioden (projektet) och enskilda beslut fattas om återföringen utifrån den besparing investeringen kan bedömas ha resulterat i. Skulle det visa sig att det sociala investeringsprojektet inte resulterar i en kostnadsminskning ställs inga krav på återföring. Syftet med detta undantag är att skapa möjlighet att prova nya idéer och innovativa metoder vars ekonomiska vinster är svåra att förutse.

Källa: SKR fd SKL (2018) Sociala investeringar Redovisning och budgetering Uppdrag Psykisk Hälsa och Avdelningen för ekonomi och styrning

Återföring i praktiken/ Stockholm stad

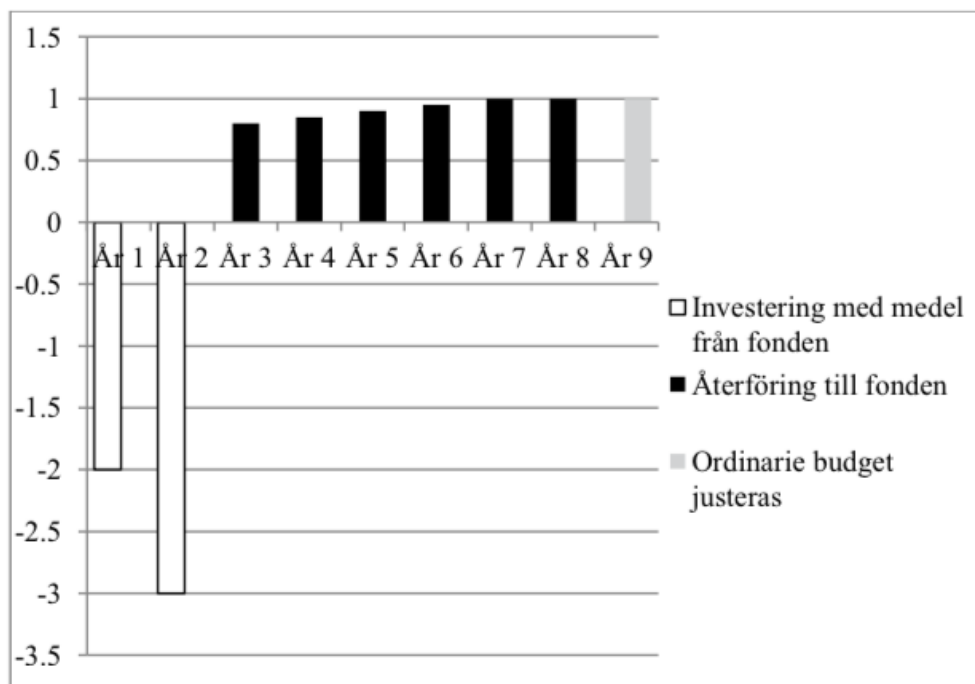
Staden satte av 300 miljoner kronor till en social investeringsfond 2016. Beslutet grundade sig på en omfattande utredning, totalt 112 sidor.⁷⁰ Stadsledningskontoret för bland annat ett resonemang kring valet av en modell med krav på återföring. Det utvecklas nedan. Staden ville inte se en hundra procentig återföring av investerade medel, eftersom det riskerade att leda till att förvaltningarna bara skulle satsa på projekt som ger snabb effekt. Ett sådant krav, vilket i princip innebär att förvaltningar lånade pengar från fonden, befarades leda till få ansökningar där flera angelägna satsningar inte kom till stånd.

Återföringen har begränsades till sex år efter investeringsfasen (projektfasen). Detta för att sätta en tydlig och överblickbar tidsgräns för arbetet med fonden och underlätta administrationen av den. Fondens livslängd, dvs. även inbegripet investeringsperioden, beräknades till cirka 8-10 år. Det sammanlagda beloppet för återföring till fonden var därmed inte avhängig investeringskostnaden och kunde bli större och mindre. Projekt för vilka effekten uppstod senare än sex år efter investeringsfasen undantogs från återföringskravet. Efter återföringsperioden avslutades arbetet

⁷⁰ Utlåtande 2016:30 RI (Dnr 173-968/2015). Riktlinjer för Stockholms stads sociala investeringsfond

inom ramen för investeringsfonden. Ordinarie budget för det verksamhetsområde insatsen berörde, justerades därefter. Samtidigt minskade budgeten till den nivå som motsvarade de faktiska kostnaderna, d.v.s. med det belopp utgiftsminskningen årligen uppgick till.

Figur 2: Stockholms stads återföringsmodell



Genom figuren illustreras den föreslagna sociala investeringsfondens konstruktion. För exemplet gäller att år ett och två utbetalas sammanlagt fem miljoner från fonden för utvecklingsarbete och implementering i investeringsfasen. Efter investeringsfasen genomförs en utvärdering och därefter en löpande uppföljning/avstämning som påvisar minskade kostnader från 0,8 mnkr år 3 till 1,0 mnkr år 8 (det sista sjätte året i återföringsplanen) vilket utgör det belopp som berörda nämnder återför till fonden. Efter detta justeras nämndens budget slutligen till den bedömda nivån för faktiska kostnader (dvs. minskas med det belopp som utgiftsminskningen uppgår till). I detta exempel är summan av återbetalningen något större än investeringen samtidigt som fortsatt positiva ekonomiska effekter kvarstår för staden från år nio (som dock inte kommer fonden till del).

En rad olika tolkningar av redovisningen

Det finns ett antal exempel på sociala investeringsfonder som antingen haft svårt att få acceptans hos den politiska ledningen eller så har tjänstepersoner tagit fram en egen

modell. Det finns också fall där konstruktionen varit sådan att de förtroendevalda revisorerna belyst problematiken och utmaningarna kopplat till gällande lagstiftning och normering och därför både skrivit om det som en avvikelserapport och avrått från införandet av dem. Här lyfter vi fram några exempel som beskrivs i forskningslitteraturen, men samtliga är av äldre slag och någon aktuell genomgång finns inte.

Ett illustrativt exempel utgörs av Umeå som i sin sociala investeringsmodell valde en förenklad ekonomisk modell.⁷¹ En utvärdering från 2015 beskriver att det under åren 2012-2014 betalades ut 108 miljoner kronor till kommunala satsningar och 12 miljoner till föreningsprojekt. Det innebar 36 respektive 4 miljoner för vardera av de kommande åren. Allt eftersom medlen togs i anspråk räknades dessa av från kommunens egna kapital. Att införa någon form av återförings- eller återbetalningsmodell diskuterades men vann aldrig något politiskt gehör. Argumenten mot en sådan modell påminner om Stockholm stads, där det befarades att det skulle minska benägenheten att ta risker och våga satsa på förebyggande och tidiga insatser för yngre barn. Om pengarna skulle tillbaka på relativt kort sikt skulle troligen projekten i huvudsak komma att handla om insatser för barn och unga i omedelbar risk för exempelvis placering eller unga i en redan långt gången utanförskapsprocess. Detta skulle riskera möjligheten att nå avsiktsförklaringens uttalande om att "Insatser av förebyggande karaktär som innebär att man tidigt ger rätt stöd till barn och unga ska särskilt beaktas".

Ale kommun har tillämpat något de kallar en dubbelmodell.⁷² Denna innebär en blandning av en fondmodell och en ramanslagsmodell. Det finns sociala investeringar där återföring av medel ska ske men det krävs inte när insatsen inte genererar någon nytta för den egna organisationen.

Den sociala investeringsfonden i Göteborg drevs igenom av den rödgröna majoriteten. Oppositionen motsatte sig fonden och hävdade att den inte var tillåten. År 2013 fick kommunstyrelsen en erinran från stadsrevisionen som menade att avsättningen stred mot god redovisningssed.

Stadskontoret i Halmstads kommun rapporterade i ett PM 9 februari 2012 att kommunens sakkunniga revisorer skulle betrakta en avsättning till en sådan fond "enligt Norrköpingsmodellen" som lagstridig och skulle ta upp detta i revisionsberättelsen. Halmstads kommun redovisar i SKL:s enkät i maj 2014 att den inte beslutat att införa en social investeringsfond, men överväger att göra det.⁷³

⁷¹ Nyblom (2015)

⁷² Kommunstyrelsen Ale Kommun (2016)

⁷³ Hultkrantz (2015a)

Medskick

15. Sociala investeringsfonder är ur ett redovisningsmässigt perspektiv relativt väl etablerade i Sveriges kommuner. Men den hanteras på olika sätt och det finns ingen enighet bland ekonomiansvariga och kommunrevisorer exakt hur redovisningen ska gå till. Den lösning som de flesta kommuner har valt är att "öronmärka" en del inom det egna kapitalet för detta ändamål, det är en intern lösning som mer visar på ambitionen men som inte kan likställas med en reell förpliktelse utan kan ändras och lösas upp i den politiska processen. Värt att beakta är att det egna kapitalet i en kommun enligt kommunallagen och förarbeten behöver hanteras nogsamt så att ett uttag av det egna kapitalet inte skall bryta mot kravet på en god ekonomisk hushållning.

16. Redovisningsmässigt är en SIF inte en fond i egentlig mening. Begreppet fond finns inte i den kommunala redovisningslagen. Enligt de redovisningsregler och den normering som gäller för kommuner och regioner kan SIF inte ligga i den externa redovisningen (balansräkningen). Satsningar inom ramen för en social investeringsfond hanteras redovisningsmässigt som ordinarie verksamhet där kostnaderna uppkommer varje år i kommunens driftredovisning. Ett flertal kommuner har fått kritik av bland annat revisorer för att de hanterat SIF:n som en fondering/avsättning i balansräkningen. Att bryta mot aktuell lagstiftning och normering är inte god redovisningssed.

17. En SIF lever vanligtvis, 8-10 år, inbegripet 2 års investeringstid. Det sammanlagda beloppet för återföring till fonden är därmed inte avhängig investeringskostnaden och kan bli större och mindre. Projekt för vilka effekten uppstår senare än sex år efter investeringsfasen bör undantas från återföringskravet.

7. Sociala utfallskontrakt

Till erfarenheten av kommunernas arbete med sociala investeringsfonder kan läggas det arbete som pågår kring utfallsfinansiering med stöd av sociala utfallskontrakt. Sverige har begränsad erfarenhet av instrumentet men intresset börjar successivt ta fart. Här beskrivs vad det är och hur marknaden vuxit fram internationellt. Bland svenska exempel märks det arbete som gjorts i Norrköping och Region Stockholm.

Vad sociala utfallskontrakt är

Sveriges intresse för sociala investeringsfonder kan i viss mån ses som ett alternativ till den trend som pågått internationellt med utfallsfinansiering. Internationellt inkluderas ofta privata investerare, privata, ofta sociala, företag eller civilsamhällesaktörer.

Utfallsfinansiering kommer i flera olika former, beroende på vilka aktörer som är med, riskaptit och investeringsprofil. Namn som florerar är sociala utfallskontrakt, sociala utfallsobligationer (SIB Social Impact Bonds eller SOC Social Outcome Contracts). Andra kallas hälsoobligationer (HIB Health Impact Bond).⁷⁴

Bland kommuner som provat på utfallsfinansiering är Botkyrka, som anlidade ett företag för att utföra tjänsten men i övrigt valde att självt stå som finansiär av det socialt utfallskontrakt; Norrköping som involverade en extern finansiär men själv handlade upp tjänsteleverantören. Region Stockholm har tagit fram en hälsoobligation, med en extern finansiär och tjänsteleverantör. Stockholm Stad har egenfinansierat ett socialt utfallskontrakt med civilsamhällesaktörer..

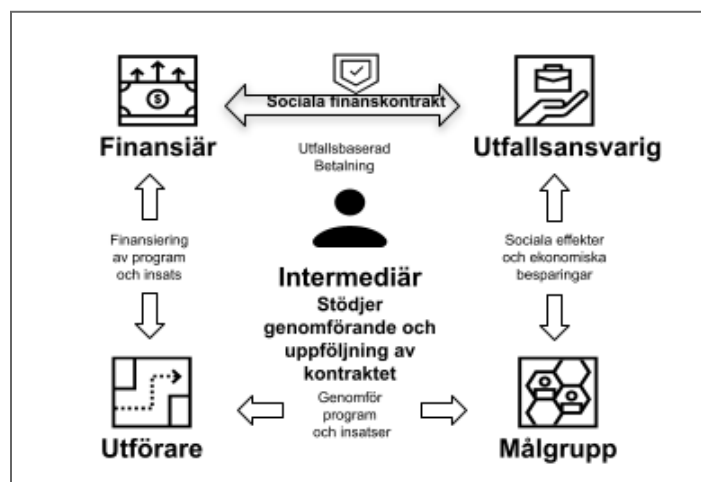
En vanlig modell för ett socialt utfallskontrakt involvera fyra parter – ett socialt företag som tillhandahåller en tjänst, en offentlig aktör som betalar för resultatet, en privat investerare som finansierar tjänsteproduktionen och får ett överenskommet belopp när det är slutfört, samt en mellanhand (det vill säga en intermediär) som sätter upp utfallskontraktet och följer upp kontraktet under dess löptid. Ofta finns även en aktör som stödjer beställaren och utföraren med koordinering under projektiden.

Tillsammans är aktörerna överens om en erkänd samhällsutmaning, hur lösningen ser ut och om åtgärden är effektiv, hur den kan skalas upp. I finansieringen ingår ofta någon form av riskdelning mellan parterna så att samtliga får del av både vinsten, om det går bra, och förlusten om det går dåligt. Om utfallet är positivt, belönas investerare medan kommunen betalar ut ett förutbestämt belopp. Om utfallet är negativt förlorar investeraren en del av sitt satsade kapital, men kommunen slipper ta den fulla förlusten för misslyckandet.

⁷⁴ Andra varianter, som hittills inte testas i Sverige är Social Success Notes, Result-based lending (RBL), Performance driven loans (PDL), Performance-based aid for REDD+, Performance tranches in budget support, Cash on Delivery (CoD), Output-Based Aid (OBA).

Förutom de listade parterna i bilden förekommer ibland en oberoende part vars ansvar är att genomföra kontroll och validering av effektmätningen. Inom ramen för socialt hållbarhetsarbete genomförs förebyggande insatser som ofta involverar flera delar av förvaltningar och externa aktörer. Uppdragsformens fokus är på “vad” som ska uppnås och inte “hur”.

Figur 3: Grundidé socialt utfallskontrakt



Källa: PWC (2023)

Arbetet utgår från en förändringsledningsmodell där flera aktörer samarbetar mot ett gemensamt mål. Idén med sociala utfallskontrakt är alltså densamma som kommunernas sociala investeringsfonder, och en social investeringsfond kan också vara en partner. Skillnaden är att finansinstrumentet möjliggör för olika parter att både dela på den finansiella risken i förebyggande insatser och omfördela besparingar och vinsten från den som tjänar på insatsen (samhället) till den utförande organisationen. Sammantaget används flera typer av incitament eller förstärkning för att underlätta en utfallsfokuserad implementering av det aktuella arbetet.

Samarbeten med en extern part kräver samtidigt ett affärsmässigt kontrakt. Relationen mellan parterna finns reglerat i avtal, det finns en förutbestämd formel för hur den finansiella risken ska fördelas, hur effekten av gjord insats ska mätas och följas upp och längden på kontraktet. Utmaningen med att hantera återföring av medel finns på så sätt

inbyggd i modellen. Framförallt krävs rapportering och ofta görs en utvärdering löpande av en extern oberoende part.

I Sverige skulle sociala utfallskontrakt exempelvis lämpa sig för att utveckla sysselsättning för marginaliserade grupper på arbetsmarknaden, för placering av barn och unga i hem för vård och boende (HVB-hem), utbildningsinsatser, hälsofrämjande åtgärder (exempelvis riktade, förebyggande insatser mot diabetes, sjukfrånvaro och demens) och hemlöshet.

Marknaden har dock haft svårt att komma igång.⁷⁵ Delvis hänger det ihop med den blandade erfarenheten av sociala investeringsfonder. Problematiken kring redovisning är snarlik. I en bok från Fryshuset beskrivs även hur kommuner som tittat på SOC:s känner svårigheter och ovilja inför att samarbeta med externa aktörer, även idéburna organisationer. Kritiken påminner då om den idéburna sektorns erfarenhet av att arbeta i andra typer av partnerskap med kommunerna, exempelvis IOP.

Utblick

Utvecklingen av sociala utfallskontrakt leds internationellt av länder som Storbritannien och Kanada. Hittills har 253 SIB:s emitterats globalt.⁷⁶ En tredjedel av kontraktet har inriktat sig på välfärdsfrågor. Därefter följer sysselsättningsfrämjande insatser, utbildning, hälsa och återanpassning av före detta kriminella. En genomgång från Brookings Institute visar att instrumentet har lockat till sig helt nya finansiärer. Till exempel investerade den amerikanska investmentbanken Goldman Sachs i New York Citys utfallskontrakt ABLE för att minska andelen återfallsförbrytare, samt i fyra ytterligare SIB:s inom utbildnings-, straffrätts- och miljö. Holländska ABN AMRO Bank har via en impact fond investerat i flera av de SIB:s som getts ut i Europa inom sysselsättningssektorn, men även för att minska återfallsförbrytare och hälsa.⁷⁷

Finland hör till de länder som tagit fram flera sociala utfallskontrakt, bland annat för jobbskapande för nyanlända, som även involverade idéburna aktörer. Totalt finns sex kontrakt. Ett av de mer uppmärksammade är arbetet med att finna sysselsättning för 2 500 migranter som kom 2015. Kontraktet var på sammanlagt 100 miljoner euro och involverade flera olika investerare: Den europeiska investeringsbanken (EIB), Espoo kommun och den finsk ortodoxa kyrkan. Satsningen följdes upp med en randomiserad studie. Slutsatsen var att finska staten hade möjlighet att spara mellan 35 och 40 miljoner euro över en sex-årsperiod och upp till 70 miljoner euro i ett "bästa utfallsscenario". Däremot var det svårare att rekrytera än väntat och den etiska utmaningen med randomiserade studier, där en grupp faller utanför uppmärksammades.

⁷⁵ Nachemson-Ekwall (2021)

⁷⁶ Brookings (2023) Global Impact bond database, September

⁷⁷ ABN Amros social impact fund

Noterbart är att privata pengar inte i sig utpekats som drivkraft för de offentliga aktörer som engagerar sig i utfallskontrakt. I Brookings Institutes studier lyfts det istället fram att SIB:s konstruktion bidrar till att både utveckla en effektmätningsskultur och underlätta samarbeten mellan förvaltningar, och mellan offentlig sektor och näringslivet såväl som civilsamhället. Fokus har inte heller varit på social innovation per se. Risken blir då för hög och designen av kontraktet för komplicerad. Det är alltså inte en finansieringsmodell, utan en förändringsmodell.

Kritik

Internationellt finns en hel del skepticism kring användningen av sociala utfallskontrakt. Hit hör den ideologiska kritiken att privata investerare tillåts tjäna pengar på socialt utsatta. Därtill har det visat sig svårt att utveckla metoder för att mäta och utvärdera utfall som inte är alltför resurskrävande. Svårigheten att skapa intresse för svenska SIB:s påminner därmed om de problem som forskare för fram kring SIF:s, exempelvis att det saknas ett aktivt ägarskap av berörda statstjänstemän och att risken är att de administrativa kostnaderna för att på ett korrekt sätt fördela riskerna äter upp fördelarna. Studier från bland annat Storbritannien pekar på samma tendens.

För att marknaden för sociala utfallskontrakt ska ta verklig fart krävs därför en perspektivförskjutning där fokus förflyttas från kostnadsdelning till den genererade samhällsvinsten. En ny studie av ett brittiskt oberoende analysföretag, ATQ Consultants, visar att samhällsnyttan vida överstiger kostnaderna. Studien omfattade 80% av de 90 utfallskontrakt som tecknats där sedan 2012.⁷⁸ Man har beräknat direkta besparingar, sekundära besparingar och ökade intäkter till samhället som en följd av utfallskontraktens verksamheter och jämfört det med storleken på utfallsbetalningarna. Analysen visar att de totala ekonomiska effekterna av utfallskontrakten landar på 1,4 miljarder pund, att jämföra med de 140 miljoner pund som utfallen kostat. Således är den samhälleliga avkastningen tio gånger pengarna. Men beräkningarna visar även att det gått att räkna hem utfallsbetalningarna bara genom att ta med direkta besparingarna. Varje pund i utfallsbetalningar har genererat 2,85 pund i direkta besparingar. Totalt har 55 000 individer varit föremål för de olika insatserna.

Några svenska exempel

I Sverige har hittills gjorts två "kompleta" sociala utfallskontrakt, på så sätt att de fullt ut involverar både privata finansiärer och privata tjänsteutförare. Kontrakten är beställda av Norrköping kommun och Region Stockholm och beskrivs utförligt i appendix 1. Nedan lyfts istället fram olika initiativ som pågår och är på gång.

Botkyrka kommun, vände sig till ett socialt företag för att utveckla en app med vars hjälp sjukfrånvaron i kommunen ska gå ner. Uppdraget designades som ett utfallskontrakt med

⁷⁸ Rapporten finns på Utfallsfondens hemsida

den skillnaden att Botkyrka valde att stå för finansieringen själv. Även **Örnköldsvik** stod som egen finansiär till sin SIB, också den riktad mot att hantera sjukfrånvaro. Båda kommunerna öronmärkte 40 miljoner kronor och projekten löpte över tre år 2018–2021.

Socialnämnden Stockholms stad fick i budgeten för 2021 i uppdrag att tillsammans med kommunstyrelsen ”utreda införandet av sociala utfallskontrakt mellan staden och näringslivet eller den ideella sektorn.” Satsningen ledde till att RISE/SHIC:s fick i uppdrag att driva ett utfallsprogram tillsammans med Hässelby-Vällingby stadsförvaltning.⁷⁹ Fokus var på att få stadsdelsförvaltningen att samverka med civilsamhället i en verksamhet som syftar till att bryta negativ utveckling mot kriminalitet. Projektet som är i genomförandefas benämns ”Modell för tidigt socialt stöd”. Målet är att nå ut till barn och unga i årskurs 4–9 för att förhindra att de hamnar i kriminalitet. Programmet finansieras via stadens interna sociala investeringsfond. Kontraktet fördelas genom en reserverad upphandling riktad till idéburna aktörer.

Utfallsfonden, beskriven i kapitel 3, har ännu inte tecknat några kontrakt. Det förs dock samtal med ett tiotal kommuner om möjliga projekt.⁸⁰ Bland exemplen som är under utveckling hör finansieringssamarbete med Stockholms Stadsmission i arbetet mot hemlöshet och samarbete med Rädda Barnen Valfärd för att snabbare kunna skala framgångsrika insatser kopplade till barn i utsatthet.

Medskick

18. Utfallsfinansiering genom sociala utfallskontrakt är ett spännande komplement till kommunernas sociala investeringsfonder. I likhet med en SIF är det primärt ett sätt att få olika parter att dela på det finansiella risktagandet. Skillnaden består i att det ofta är en privat aktör som lånar ut pengar och ett socialt företag eller en civilsamhällesaktör som utför insatsen.

19. Sverige har bara testat sociala utfallskontrakt i ett fåtal fall, men nu börjar intresset ändå komma igång. Det har precis etablerats en privat utfallsfond. Samtidigt har regeringen avsatt 10 miljoner kronor per år i 3 år för att stödja kommuner som vill utveckla kunskap kring utfallskontrakt.

⁷⁹ Stockholm Stad (2020). Samverkan genom socialt utfallskontrakt. SKR, Uppdrag Psykisk ohälsa, RISE Film 28 september.

⁸⁰ Se Utfallsfondens hemsida för exempel på utfallsprojekt

8. Sammanfattande reflektion

Genomgången av den roll som sociala investeringsfonder kan spela för att stärka kommuner och regioners arbete med förebyggande insatser väcker flera funderingar. Ambitionerna är höga i arbetet med att utveckla en kultur som premierar samarbete över förvaltningsgränser och arbete med förebyggande insatser som mäts och följs upp. Arbetet med SIF:er är krävande. Det behövs tydligt engagemang från både den politiska ledningen och tjänstemän på framförallt ekonomikontoret.

Samtidigt är kanske inte alternativet längre att inte arbeta med sociala investeringar. Intresset, engagemanget och behovet av systemförändrande arbetssätt för att lösa samhällets utmaningar kräver nytänkande. Det syns också tydliga tecken på att Sverige är på väg att få en social finansiell infrastruktur med privata aktörer som ägnar sig åt påverkansinvesteringar, sociala utfallskontrakt och sociala obligationer och banklån. För en kommun eller region blir då en social investeringsfond ett bland flera verktyg i den sociala investeringslådan.

Nedan tecknar vi några av de områden som en kommun eller region behöver fundera igenom inför beslut att allokera medel till sociala investeringar. De kan ses som generella medskick och är inte avsedda som konkreta råd till en enskild kommun.

1. Hur blir återföringskravet trovärdigt? Krav på återföring innebär att en social investeringsfond fördelar medel på andra villkor än vad som görs i en normal budgetprocess. Återföringen ska göras flera år fram i tiden. Mandatperioderna är däremot begränsade till fyra år och även under en mandatperiod byts ledamöter och förvaltningschefer ut. För att få trovärdighet i ett återföringskrav är det därför viktigt att det finns rutiner och dokumentation som gör att kravet inte utan vidare kan ignoreras. Ett sätt att bidra till detta är att ha en särredovisning, och att det finns en explicit årlig redovisning av hur dess saldo utvecklas samt vilka överföringar och återföringar som görs från och till den. Det är inte möjligt att inrätta en regelrätt fond som ska redovisas i kommunens balansräkning. Det är inte förenligt med gällande lagstiftning, normering och god redovisningssed att placera en sådan fond i den externa redovisningen.

2. Riskdelning. Utvecklingsåtgärder som syftar till innovation och förväntas ge avkastning i framtiden innebär risk. Risk – och därmed riskstrategier – är en central aspekt på alla investeringar. Ändå saknas riskaspekter i diskussioner och riktlinjer för sociala investeringsfonder. Anslag ska alltså ges till projekt som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma men som medför en nettokostnad för kommunen (återföring mindre än bruttokostnad). Återföringen spelar då rollen som projektets "interna" avkastning. Det är alltså lika viktigt att titta på projektets vinstpotential som på kostnadsbesparingar.

3. Rimliga utvärderingskrav. Det saknas en effektutvärderingskultur i kommunal verksamhet som motsvarar den som finns inom sjukvården vid klinisk forskning. Att bygga en sådan kultur kräver insatser från kommunerna själva, forskarsamhället, konsultföretag och statliga sektorsmyndigheter. Men det pågår ett arbete på olika håll i Sverige med att stödja kommuner som vill ha hjälp.

4. Samhällsekonomiska effekter. Det är rimligt att åtgärdsförslag utvärderas mot sina förväntade samhällsekonomiska effekter och inte bara mot effekterna för den egna kommunens ekonomi. Behoven av helhetssyn och långtidsperspektiv är stora, inte minst när det gäller insatser för barn och unga.

Sammanfattningsvis så behöver en kommun fundera igenom förutsättningar för att kunna budgetera för sociala investeringar som sträcker sig över flera budgetår och principer för återföring. Det är av vikt att det inte är för långt borta med återföring. Det måste vara i rimlig samtid. Ju längre bort effekt och återföring kommer desto mer oklart är det att det är de faktiska insatserna som gett effekten.

Det viktiga är att ekonomifunktionen har en tydlig modell budgetmässigt att utgå ifrån. I styrdokument behöver det tydligt definieras fondens syfte, det vill säga att den avser allokering av pengar för ett förebyggande arbete genom tidigare insatser för att undvika kostnader längre fram. Därtill behövs kapacitet i kommunen för utvärdering och metoder för att kunna beräkna samhällsekonomiska effekter.

9. Appendix

Appendix 1: Sociala investeringsfonder

SKR:s modell för lyckade sociala investeringar

SKR beskriver sju markörer för en lyckad social investering:⁸¹

- 1. Tvärsektoriella behovsanalyser.** Att gemensamt mellan exempelvis skola, socialtjänst och kultur och fritid analysera resultat för olika målgrupper för att se var behoven är störst.
- 2. Strategiskt val av insatser som kan bidra till förbättrade resultat.** Att utifrån identifierade behov systematiskt ta fram förslag från verksamheter liksom att granska evidens och erfarenheter från omvärlden. Ha kunskap och kapacitet att designa innovativa insatser så att de kan genomföras i den lokala kontexten.
- 3. Bedömning av effekter.** Att genom tillgänglig kunskap och evidens kunna göra en uppskattning av vilka effekter en satsning kan medföra på kort och lång sikt samt vad detta innebär i ekonomiska termer.
- 4. Uppföljning och utvärdering av satsningar.** Att ha en struktur för projektledning och styrning där kontinuerliga avstämningar görs kring om bestämda aktiviteter genomförs, hur stor andel av målgruppen som nås samt vilka resultat som uppnås. Vid utvärdering jämförs resultaten med ett relevant kontrollalternativ för att effekter av en genomförd insats ska kunna skattas.
- 5. Tvärsektoriellt genomförande av satsningar.** Att ha en struktur för att driva tvärsektoriellt utvecklingsarbete som skapar förståelse för och konkret visar att satsningar i en verksamhet kan medföra positiva effekter i en annan. En sådan organisation ger förutsättningar för strategiska satsningar och kompletterar en mer stuprörsorganiserad driftsorganisation.
- 6. Särskilt avsatta medel för att driva utvecklingsarbete.** Att organisationsövergripande reservera medel är sannolikt en förutsättning för strategiskt utvecklingsarbete. Dessutom förbättras möjligheterna till tvärsektoriella satsningar och risken i utvecklingsarbetet (risken för att inte nå avsedda resultat) flyttas från enhetsnivå till organisationsnivå vilket ger bättre incitament för metodutveckling.
- 7. Implementering och uppskalning av lyckade satsningar.** Att ha en systematik för hur övergången från satsning till ordinarie verksamhet går till samt hur alla med behov nås av ett nytt eller förbättrat arbetssätt.

⁸¹ SKR/SKL (2015)

Norrköping

Norrköpings kommun avsatte 2012 som första kommun i Sverige 40 miljoner kronor till en budgetpost för sociala investeringar, genom en "social investeringsfond".⁸² Syftet med fonden var att "genom ett förebyggande arbete för grupper av kommuninvånare bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede" och därmed undvika senare kostnader för insatser i skolan, placering av barn och ungdomar, stöd till arbetslösa och så vidare. Genom fonderingen avsattes medel för att finansiera sådana projekt. Till budgetposten kopplades ett återföringssystem. De förvaltningar som fått medel återbetalar dessa om projekten når framgång och därför minskar förvaltningens utgiftsbehov. Samtidigt möjliggör det för finansiering av nya projekt allt eftersom investeringarna ger avkastning.

Av riktlinjerna i Norrköping framgår att kommunen haft som mål att uppfylla balanskravet med viss råge, exempelvis genom ett överskott på 2 procent av balansomslutningen. Enligt riktlinjerna ska detta saldokrav varje år justeras med nettot av årets virtuella nettobetalingar till eller från fonden. Överföringar från fonden till en nämnd och återföringar till fonden från en nämnd genomförs genom justeringar av varje nämnds årliga driftbudget. En nämnd som ska återbetala medel ges därför en mindre budgetram än vad den annars skulle ha fått.

Fakta/ Norrköpings organisation för SIF

- Processledande - en projektgrupp med verksamhetsrepresentanter, statistiker, ekonom, samordningsansvarig, folkhälsocontroller
- Styrande - Ledningsgrupp - med ekonomidirektör, förvaltningschefer, samordningsansvarig, folkhälsocontroller
- Beslutande - Kommunstyrelsen
- Kommunfullmäktige - delegation till kommunstyrelsen
- Övervakande - politisk referensgrupp

Källa: Bokström (2015)

Enligt riktlinjerna tas initiativ till ansökningar av nämnder och förvaltningar. Sedan bereds kommunens ekonomi- och styrningskontor ärendet i samråd med dels berörda förvaltningar, dels ett vetenskapligt råd innan beslut tas av kommunstyrelsen. Till gruppen har även knutits en politisk referensgrupp bestående av tre ledamöter. Det ska finnas en

⁸² Delar av texten är hämtad från Hultkrantz(2015a)

“plan för löpande uppföljning” som anger hur resultatet ska mätas och när det ska redovisas. För processledningen finns en ledningsgrupp som består av ekonomidirektören, fem förvaltningsdirektörer, en samordningsansvarig och en sekreterare.⁸³

Norrköpingsfonden valde att använda en modell för återföringarna betingad på att de projekt som beviljas medel verkligen får framgång när det gäller att minska kommunens framtida kostnader. En alternativ modell är att koppla återföringen till de förväntade besparingarna vid tiden då man ansökte om medlen.

Skillnaden kan på flera sätt ha betydelse för hur fonden kommer att utnyttjas. I Norrköpingsfallet handlade det om en finansiering av ett projekt som kan jämföras med ett lån. I det senare fallet om en finansiering med riskkapital. Flera kommuner har använt den senare tolkningen.

Umeå

Umeå kommunfullmäktige beslutade i början av 00-talet att bevilja 10 miljoner kronor per år till förfogande för socialtjänsten för samverkansaktiviteter mellan aktörer i kommunens kärnuppdrag. Syftet var att hantera ett behov av förebyggande insatser för i huvudsak målgruppen barn och unga, där det bedömdes att tidiga insatser i framförallt skola, fritid och kultur skulle både ge en positiv social effekt och vara kostnadsbesparande i ett senare skede. Det sågs också som centralt att insatserna, som framförallt skulle vara lokalt anpassade, följdes upp och utvärderades.⁸⁴ Detta pilotprojekt döptes till Tilda. Tilda-projektets lärdomar blev senare det som låg till grund för Umeå kommuns lansering av sociala investeringar.

Umeå kommun gjorde ett starkt bokslut 2010. Efter en diskussion om hur överskottet skulle hanteras beslutades, över parti- och blockgränser, att avsätta 120 miljoner till sociala investeringar.⁸⁵ Den övergripande organiseringen bestod av en samordnande handläggare, en beredningsgrupp som tog fram ett förslag och kommunstyrelsens arbetsutskott, KS-AU, som hade mandat att fatta beslut. Institutionen för socialt arbete på Umeå universitet fick möjlighet att utvärdera satsningarna. Universitetet skulle både göra en övergripande bedömning samt särskilt granska fyra projekt.

De ekonomiska medlen om 108 miljoner kronor till kommunala satsningar samt 12 miljoner kronor till föreningsprojekt fördelades lika mellan åren 2012-2014. Medlen togs löpande från kommunens eget kapital. En återföringsprincip i den ekonomiska modellen diskuterades, men fick aldrig majoritetsstöd i något beslut. Anledningen bedöms vara att

⁸³ Källbom (2014)

⁸⁴ Nybom (2015)

⁸⁵ Nyblom (2015)

återbetalningstiden skulle vara för kort, och därför minska benägenheten att implementera förebyggande insatser på grund av de medföljande risker det kan innebära, ur ett kortsiktigt ekonomiskt perspektiv.

Sammanlagt 19 stycken projekt blev beviljade medel från sociala investeringar. Dessa projekt var framförallt riktade mot just målgruppen barn och ungdomar inom kommunalkritiska verksamheter såsom skolan, fritidsverksamhet, kultur och idrott. Även föreningslivet sågs som en viktig genomförande samarbetspartner när det gällde hur framgångsrikt projektet blev.

Sammanfattningsvis finns det mycket lärdomar att dra från arbetet med sociala investeringar i Umeå kommun. Enligt intervjuer som genomfördes av Umeå universitet i en rapport om arbetet med sociala investeringar tog det politiska styret stort ansvar för både beredning och genomförande av investeringarna⁸⁶. Därmed hanterade Umeå utmaningen bristfälligt då stöd och samverkan mellan tjänstemannaledningen och den politiska ledningen, som är en del av de svårigheter som utpekats av andra forskare.⁸⁷

Vikten av ett verksamhetsövergripande samarbete påtalades av samtliga intervjuobjekt för att både utveckla ett arbetssätt som kan förankra en robust metod som är långsiktigt hållbar och relevant oavsett politiskt styre. Det konstaterades också att mätningen av den faktiska sociala effekten ofta var bristfällig, både effekten för målgruppen i sig och det ekonomiska utfallet. När en ny budget lades fram 2014 så var en del av de projekt som finansierats genom sociala investeringar inkluderade i ordinarie budgetposter till olika verksamheter med tillhörande utvecklad metodik, men sociala investeringar som satsning fasades ut och kvarvarande medel användes till budgetförstärkningar.

Andra exempel:

Nedan förslag på andra kommuner och regioner som har material för inspiration.

Stockholms stad beslutade 2016 om en social investeringsfond om 300 miljoner kronor i syfte att motverka utanförskap och social utsatthet.⁸⁸

Malmö stad har haft en social investeringsfond omfattande 100 miljoner kronor. 2018 fattade kommunfullmäktige beslut om de nya riktlinjerna och fonden fick ett tydligare

⁸⁶ Originalkällan är en rapport som utvärderade Umeå kommuns arbete med sociala investeringsfond mellan 2011-2014. Utdrag ur intervjuerna som genomfördes refereras i texten till (Nyblom, 2015).

⁸⁷ Balkfors m fl (2020)

⁸⁸ Utlåtande 2016:30 RI (Dnr 173-968/2015) Riktlinjer för Stockholms stads sociala investeringsfond

fokus på barn och unga, även om andra grupper inte utesluts.⁸⁹ Sedan dess finns en uttalad politisk ambition i budgeten om att arbeta med ett socialt investeringsperspektiv.

Region Västra Götaland har varit igång med sociala investeringar sedan 2014. Nu beskrivs den sociala investeringsfonden mer i termer av sociala investeringar. Från kalkyl till tillit 2021 15 april.

Sundsvall har en del material om sociala investeringar på sin hemsida

Region Skåne antog riktlinjer för en social investeringsfond 2013 och beviljade medel från fonden till fyra projekt under 2014–15. Fonden i sin dåvarande struktur finns inte kvar, men våren 2018 öppnade man upp för ansökningar till det man benämnde som social investeringsfond.⁹⁰

⁸⁹ Riktlinjer för Malmö stads sociala investeringsfond kring barn och unga. Kommunstyrelsen 7 november 2018

⁹⁰ På region Skånes hemsida finns flera rapporter om sociala investeringar och samverkan

Appendix 2: Sociala utfallskontrakt

Norrköpings Kommun och Leksell Social Venture

Norrköping och LSV, ett socialt investmentbolag, sjösatte ett socialt utfallskontrakt (SIB) för ungdomar placerade i institutionsvård HVB-hem i augusti 2016. Varje barn som flyttas runt till olika hem kostar kommunen miljonbelopp samtidigt som skolresultatet blir lidandes. Hypotesen var att bättre skolresultat skulle kunna leda till färre omflyttningar. Aktivt arbete med den utpekade målgruppen pågick fram till första kvartalet 2019. Utvärderingen av projektet gjordes i februari 2021. Norrköping agerade både som beställare och köpare av den sociala insatsen/ stöd för utbildning från tjänsteleverantören Iris Hadar.⁹¹ LSV åtog sig att låna ut upp till 10 miljoner kronor till kommunen för kontraktets genomförande. Till det kopplades en riskdelningsmodell som innebar att kommunen åtog sig att återbetala minst 40 % av lånet och som mest 120 %, beroende på hur skolresultat föll ut och hur stora beparingar socialtjänsten skulle kunna göra. Iris Hadars ersättning var kopplad till en möjlig extra kompensation om utfallet blev 20 procent bättre än väntat. Uppdrag Psykisk Hälsa vid SKR, senare Rise och SHIC, var tillsammans med Lumell Associates intermediär med ansvar för att stötta framtagande, genomförande och uppföljning av kontraktet.

Utvärderingen visar på ett blandat resultat, där insatsen efter 2 år, visade sig ge bra resultat för ungdomarna med inte några besparingar för kommunen. Kommunen gjorde, enligt kontraktets design, inte de förväntade besparingar och LSV fick därför inte förväntad avkastning på lånet. Däremot föll insatsen väl ut efter 3 år där kommunen gjorde besparingar. För Norrköping är erfarenheten att det behövs större volym för att det ska bli ekonomi i en SIB och att det vore värdefullt om staten engagerade sig genom att ta en del av kommunernas utfallskostnad.⁹²

Regions Stockholms hälso-obligation

En första komplett SOC lanserades av **Region Stockholm i juni 2020**. Den riktar sig till förebyggande hälsovård för att förhindra diabetes. Vården för diabetes (typ 2) kostar Region Stockholm cirka 2,5 miljarder kronor årligen. SOC:n är på 30 miljoner kronor och ska behandla 925 diabetiker. I projektet har Region Stockholm samarbetat med Skandia i egenskap av finansiär. SEB har tagit fram den finansiella modellen. Health Integrator är tjänsteleverantören av den digitala plattformen, som utvecklats tillsammans med forskare på Karolinska sjukhuset. I samband med kontraktet med Region Stockholm tog Health

⁹¹ SHIC (2021)

⁹² Presentation av Hugo Mörse, LSV och Peter Skill, economichef Norrköpings kommun, SKR-seminarium 12 mars 2021. Webinar samt rapporten SHIC En unik social investering. Slutrapport om det sociala utfallskontraktet i Norrköping

Integrator in 7,5 MSEK i nytt kapital för att utveckla nya kunder och marknaden. Bland investerarna finns Leksell Social Venture.

Diabetes typ 2-vården kostar Region Stockholm cirka 2,5 miljarder årligen. Genom att preventivt tillföra resurser tidigt förhindras ett insjuknande och medborgare aktiveras i sitt eget hälsofrämjande i stället för vårdens omhändertagande. Utfallskontraktet är i det här fallet strukturerat som en obligation. Det underlättar för Region Stockholms som kan redovisa en förutbestämd ränta. Skandia står för hela den finansiella risken samtidigt som Region Stockholm i förväg vet hur utlägget kommer se ut.

Ökat fokus på preventiva insatser kan över tid väsentligt minska Region Stockholms vårdkostnader och därmed frigöra stora resurser som kan användas för andra vårdändamål. Enligt vetenskapliga studier har livsstilsfrämjande insatser av den typ som Hälsoobligationen ska finansiera resulterat i en riskreduktion på 58%. Detta innebär en potential att undvika vårdkostnader på cirka 1,4 miljarder kronor per år om Region Stockholm i ett senare skede skulle välja att skala upp interventionen och erbjuda den till alla pre-diabetiker i länet.

Den preventiva insatsen bedrivs via ett digitalt verktyg där patienter får tillgång till hälsotjänster och leverantörer. Med hjälp av vårdens professioner kan sedan prevention för varje individ skräddarsys. Till den digitala plattformen knyts olika tjänsteleverantörer inom olika områden såsom fysisk aktivitet, kost, sömn, stress etc.

Finansiellt utgörs Region Stockholms utfallskontraktet av ett vanligt obligationslån - en Hälsoobligation - på 30 miljoner kronor tecknats av Skandia. Obligationslikviden användas till att finansiera den preventiva insatsen för 925 pre-diabetiker i länet. Strukturen på Hälsoobligationen är en kombination av en fast underliggande 5-årig Region Stockholm-obligation med nollkupongsstruktur, samt en rörlig del vars avkastning är beroende av diabetespreventionens kostnadsbesparingar. Investerarens totala avkastning är således den kombinerade avkastningen av "den vanliga" obligation utgiven av Region Stockholm samt avkastningen från diabetespreventionen.

Uppsidan i avkastningen begränsas av ett tak (maximal ackumulerad avkastning över 5-årsperioden är 10%) medan nedsidan begränsas av ett golv (minimal ackumulerad avkastning över 5-årsperioden är -20%). Inga utbetalningar kommer att ske under obligationens löptid utan återbetalning av det nominella beloppet samt den eventuella rörliga avkastningen (positiv eller negativ) sker vid förfall, det vill säga efter år fem. Effekten av programmet har varit lyckat. Efter 1,5 år i Hälsoprogrammet hade 45% lämnat riskzonen för diabetes typ 2. Planer på att skala upp modellen har dock inte infriats. Den nya S-ledda politiska ledningen i Region Stockholm har avstått från att skala upp modellen.

Källförteckning

Det går att klicka på merparten av referenserna för att nå källmaterialet

ABN-AMRO. "Sustainable finance and investing".

Augustinsson, Erika (2018). "Alla pratar om det, men få gör det – en handbok effektmätning". Mötesplats Social innovation.

Balkfors, Anna m fl (2020). Med framtiden för sig - en ESO-rapport om sociala investeringar. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:1.

Big Society Capital (2021). "Outcomes For All: 10 Years of Social Outcomes Contracts".

Bokström, Thomas (2015). "Sociala investeringar i Sverige". Presentation. Sandefjord 28 oktober.

Brookings (2023). "Global Impact bond database". September.

European Commission (2011). "Impact of European Commission's Social Business Initiative". (2021-02-02).

Hahn, Gordon., Hök, Lena och Jannesson, Erik (2022). Så mäts socialt värdeskapande. Studentlitteratur.

Invest EU (2023). "Advisory Platform for Social Outcomes Contracting" *European Investment Bank 2023*.

Jannesson, E., Jonsson, R. (2015). "Organisering och styrning av sociala investeringar". Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

Hultkrantz, Lars (2015a). Sociala investeringsfonder i Sverige: fakta och lärdomar. SNS förlag.

Hultkrantz, Lars (2015b). Att utvärdera sociala investeringar. SNS Förlag. Stockholm.

Kommuninvest (2021). "Ramverk för sociala obligationer".

Kommunal ekonomi (2012). "Sociala investeringar och redovisning". Rådet för kommunal redovisning. nr 6. sid 22

Kommunstyrelsen Ale kommun (2016). "Ekonomisk modell för sociala investeringar i Ale kommun". KS.2015.353. 27 januari.

Källbom, Louise (2014). "Norrköpings sociala investeringsfond". Socialmedicinsk tidskrift 2/2014.

Malmö Stad (2021) "Ramverk för sociala obligationer".

Nachemson-Ekwall, Sophie (2023). "Social hållbarhet i fastighetsbranschen". PwC. Oktober 2023.

Nachemson-Ekwall, Sophie (2021). "Dags att bry sig: så kan civilsamhället och den idéburna sektorn lyfta Sverige" Ekerlids förlag.

Nybom, Stefan (2015). Sociala investeringar i Umeå - rapport från arbetet 2011-2014. Uppdrag psykisk hälsa.

Oom, Linnea (2016) "Ett socialt investeringsperspektiv. En studie av sociala investeringsfonder i fyra svenska kommuner". Masteruppsats i offentlig förvaltning. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

PwC (2023). "Skapa hållbara affärer med hjälp av CSRD".

SHIC (2021). "En unik social investering". Slutrapport om det sociala utfallskontraktet i Norrköping".

SKL (2015). Vad är sociala investeringar. 17 frågor och svar. Uppdrag psykisk hälsa.

SKR (2023). "Kommuners samverkan med sociala företag. Lärdomar från utvecklingsnätverk sociala företag".

SKR (2023). "EU:s fonder och program 2021-2027. En snabbguide för kommuner och regioner".

SKR (2020). "Nära vård. Nya sätt att utvärdera ändamålsenlighet och systemeffekter"

Socialdepartementet (2023) "Regeringen vill främja mer innovativa och kunskapsbaserade folkhälsoinsatser". Pressmeddelande 11 september.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015) "Vad är sociala investeringar. 17 frågor och svar".

SKR fd SKL (2018) "Sociala investeringar - Redovisning och budgetering". Uppdrag Psykisk Hälsa och Avdelningen för ekonomi och styrning.

Stockholms stad (2016). Utlåtande 2016:30 RI (Dnr 173-968/2015) Riktlinjer för Stockholms stads sociala investeringsfond

Stockholms stad (2020) "Samverkan genom socialt utfallskontrakt". SKR. Uppdrag Psykisk hälsa, RISE. Webbinarium 28 september.

Svenska institutet för standarder. "Mätning av sociala och miljömässiga effekter".

SIS Standarder (2023) "Mätning av sociala och miljömässiga effekter". ftSS 29000 termer och Definitioner. SIS/TK 626. Remiss.

SIS Standarder (2023) Mätning av sociala och miljömässiga effekter. ftSS 29001 planering och datainsamling. SIS/TK 626. Remiss.

World Health Organization (2014) The case for investing in public health. A public health summary report for EPHO 8.

Örebro Kommun (2021) "Riktlinjer för sociala investeringar". Ks 900/2019.

Övrigt referensmaterial:

Presentation av Hugo Mörse, LSV och Peter Skill, ekonomichef Norrköpings kommun SKR-seminarium 12 mars 2021. Webinar

Tomas Bokström, SHIC, mailkorrespondens 9 november 2023

Anna Balkfors, Ramboll, intervju 31 oktober 2023.

Olika seminarier i Almedalen juli 2022 och juni 2023.

Seminarium om impact investeringar på Norrsken. PWC. 5 maj 2023

Hemsidor:

Social Value International

SIPPRA socialfinance.org

<https://densocialekapitalfond.dk/en/to-investors>

<https://dsi.dk/dsi/dsi-som-investor/>

Reach for change hemsida

Inkludera:s hemsida

<https://www.utfallsfonden.se/>

Mikrofonden Sveriges hemsida

Effektfullts hemsida

Lumena Conecto hemsida

SHIC:s hemsida

<https://finsamroslagen.se/>

Denna rapport har upprättats inom ramen för vårt uppdrag för Österåkers kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal daterat 2023-10-04. Rapporten är endast upprättad för vår uppdragsgivares räkning, Österåkers kommun, (organisationsnummer 212000-2890). Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (organisationsnummer 556029-6740) tar inte något som helst ansvar gentemot någon annan än uppdragsgivaren som väljer att förlita sig på eller att agera utifrån innehållet i denna rapport. Inte heller tas något ansvar för att rapporten används för andra syften än för dem som förelegat vid uppdragets utförande. Denna version är daterad 2023-11-17. Uppdragsansvarig hos PwC är Susanna Collijn. © 2023 PricewaterhouseCoopers i Sverige AB. Att mångfaldiga innehållet helt eller delvis är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande genom tryckning, kopiering etc.