

Lärdomar från arbetet med sociala investeringar

Förslaget till ny socialtjänstlag syftar till att socialtjänstens arbete ska inriktas på att tidigt förebygga sociala problem. Frågan är hur. För att utveckla kostnadseffektiva och praktiskt fungerande insatser finns stort behov av försöksverksamhet. I denna artikel ges en lägesbild och erfarenheter av några av de lokala satsningar som har genomförts under senare år för att främja utveckling och utvärdering av sådan praktisk försöksverksamhet.

Som bl a Produktivitetskommissionen (SOU2024:29) har påpekat har den svenska decentraliserade förvaltningsorganisationen brister när det gäller kunskapsutveckling och kunskapsspridning. Särskilt pekar den på bristen på systematisk försöksverksamhet (s 482) i kommuner. Dessa problem ställs på sin spets genom det förslag till ny socialtjänstlag som regeringen (2024) lämnade i juni. I denna artikel sammanfattar vi lärdomar från några av de försöksverksamheter som har bedrivits utan statligt stöd under senare år för att stödja utveckling och utvärdering av förebyggande sociala insatser.

Det förslag till ny socialtjänstlag som regeringen (2024) efter många års utredande och beredning lämnade i somras syftar till att fokus i socialtjänstens arbete ska flyttas från utredning och myndighetsutövning till att tidigt förebygga sociala problem. På det viset är det tänkt att socialtjänsten kan bidra till att frigöra enskilda och gruppers egna resurser och att socialtjänstens egna resurser kan användas mer effektivt.

Ett skäl för förändringen av lagen är att det länge funnits ett missnöje med att den nuvarande lagstiftningen motverkar preventiva insatser, genom krav på utredning, hinder för informationsdelning osv, vilka begränsar möjligheterna att ingripa innan problem har uppstått eller vuxit sig övermäktigt stora. Men den nya inriktningen av lagen sätter ett annat väsentligt hinder i rampluset, nämligen att det ofta saknas kunskap om vilka insatser som är lämpliga, om de alls kan fungera, hur de bäst utformas eller hur resursåtgången bör avvägas i förhållande till nyttan.

I regeringens lagrådsremiss föreslås att det införs ett krav på att all verksamhet i socialtjänsten ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Detta innebär bl a att kunskap från vetenskapliga studier ska vara en utgångspunkt när socialtjänsten planerar, genomför och utvärderar sin verksamhet. Vid bedömningen av vilken insats som ska komma i fråga ska, förutom insatsens lämplighet, kostnaderna för insatsen samt den enskildes önskemål, även vetenskap och beprövad erfarenhet vägas in. Precis som redan gäller i dag ska socialtjänstens verksamhet vara av god kvalitet

KLARA DENCKERT, LARS HULTKRANTZ OCH PETRA ORNSTEIN

Klara Denckert är utredare på Ramboll. klara.denckert@ramboll.com

Lars Hultkrantz är professor emeritus vid Örebro universitet. lars.hultkrantz@oru.se

Petra Ornstein är doktor i statistik och utredare på Ramboll. petra.ornstein@ramboll.com

och kvaliteten ska löpande följas upp, utvecklas och säkras. Men i lagrådsremissen föreslås också att rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden ska gälla alla verksamheter, inte bara inom barn och unga, som i dag.

Som visas av den översikt av ”effektiva insatser och metoder inom socialtjänstområdet” som görs av SBU (2024), Statens beredning för medicinsk och socialutvärdering, saknas användbar evidens på många områden. Exempelvis har ingen av 17 olika öppenvårdsinsatser ”som kan genomföras inom socialtjänsten eller barn- och ungdomspsykiatri och som involverar ungdomen eller ungdom och vårdnadshavare/ familj” kunnat visas vara effektiv i att minska ungdomarnas kriminalitet. Det finns alltså behov av mer kunskap om insatser som fungerar i praktiken. Men en förutsättning för det är att det genomförs försöksverksamhet. Och även i de fall det finns allmän kunskap om effektiva metoder kan det saknas svar på avgörande frågor om hur den bäst, dvs praktiskt fungerande och kostnadseffektivt, kan implementeras i en svensk kommunal verklighet, vilket också leder till behov av att pröva, följa upp och lära av praktiska försök.

Lyckligtvis är detta något som många kommuner och några regioner redan insett och börjat göra, även utan stöd från statliga myndigheter. Mycket sådan verksamhet har samlats och organiserats under begreppet sociala investeringar (Hultkrantz 2015, 2016; Hultkrantz och Vimefall; Balkfors m fl 2020). Detta verkar ha givit en del kunskap som kunnat användas för att utveckla verksamheterna, men eftersom det saknats nationellt stöd och de flesta kommuner är för små för att kunna avdela tillräckliga resurser för uppföljning och lärande, finns ingen samlad kunskap om detta. På senare år har begreppet på många ställen ersatts av andra ord, exempelvis effekthemtagning och utfallsfokus, som beteckningar för samma typer av försöksverksamheter; en språklig rörelse som ytterligare kan försvåra lärande över tid och plats.

Vi har i olika roller¹ medverkat i upplägg och framför allt i utvärdering av flera kommunala försöksverksamheter inom förebyggande social verksamhet och vill här ge en aktuell lägesbild och lyfta lärdomar från några exempel.

Det är värt att påpeka att dessa satsningar är några bland flera. Med varierande framgång har ett flertal utvärderingar genomförts runt om i landet under senare år. Åren 2017–23 drev Skolverket och Socialstyrelsen en nationell satsning för att barn och unga ska erbjudas tidiga och samordnade insatser från skolan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Detta program gav stöd till ett fyrtiotal utvecklingsarbeten i ca 90 kommuner och 16 regioner. Bergman och Silfverstolpe Agardh (2023) har sammanfattat några av lärdomarna från detta arbete. Tidigare har ett stort antal kommuner drivit liknande försöksverksamheter, ofta under samlingsnamnet sociala investeringar. Flera översikter över detta har skrivits där den mest aktuella

¹ Lars Hultkrantz har bistått Ramböll som rådgivare och är medlem av den expertkommitté som på uppdrag av Kommuninvest bedömer ansökningar om lån för social hållbarhet.

är Balkfors m fl (2020). Hultkrantz och Vimefall (2017) diskuterar några av de utmaningar dessa program mötte och redogör särskilt för erfarenheterna från två av de kommuner, Norrköping och Örebro, som var särskilt ambitiösa.

Vi lyfter i denna text in exempel från Örebro kommun, Stockholms stad och Uppsala kommuns arbeten med sociala investeringar, liksom från det arbete som görs av Kommuninvest med lån för social hållbarhet. Exemplet belyser vikten av förmågan att rikta satsningar rätt genom välgrundade beslut, förmågan till uppföljning och utvärdering av om satsade resurser leder till önskade resultat, samt förmågan att arbeta tvärsektorielt för utvecklingsarbete inom sociala insatser, och visar sammantaget på värdet av att se arbetet med sociala investeringar som en del av det kommunala utvecklingsarbetet.

1. Sociala investeringar som motor till förbättrade underlag inför politiska beslut

I Örebro kommun fattades ett beslut år 2013 om att inrätta en social investeringsfond, med målet att hitta nya sätt att förebygga och motverka utanförskap genom innovativa arbetssätt. Från början präglades arbetet av en tydlig strategisk inriktning. Den sociala investeringsfonden kombinerades med en övergripande kommunal strategi och en plan som syftade till att uppnå en mer holistisk syn på utanförskapsfrågor. Ett krav för att erhålla medel var att minst två verksamheter skulle ansöka tillsammans, vilket var tänkt att stimulera samverkan både mellan olika kommunala förvaltningar och med civilsamhällets organisationer. En central del av satsningen var en återföringsmodell där de verksamheter som tack vare insatserna gjorde besparingar skulle återbetala dessa medel till fonden, så att den kunde upprätthållas och finansiera nya satsningar. En del av denna strategi var även att tillhandahålla ett omfattande processtöd för att säkerställa att behovsanalyser genomfördes så att insatserna verkligen riktade sig till de målgrupper där behoven var störst, samt att satsningen kombinerades med tydliga mål och plan för uppföljning.

Efter att ett projekt avslutats togs en slutrapport fram. Denna rapport fungerade som beslutsunderlag för politikerna när de skulle avgöra om insatsen skulle implementeras i reguljär verksamhet. Slutrapporten innehöll i tillägg till den initiala behovsanalysen kvalitativa och kvantitativa mått på hur väl projektet hade uppfyllt sina mål. Vidare genomfördes en uppföljning ytterligare 2–3 år senare för att utvärdera om resultaten var långsiktigt hållbara och om insatsen borde fortsätta som en permanent del av kommunens verksamhet.

Ett exempel på en verksamhet som startat som social investering och därefter permanentats är en satsning på utomhuspedagogik inom matematik och naturvetenskap, som riktade sig till elever i socioekonomiskt utsatta skolor. Bakgrunden var en nedgång i betygen i dessa ämnen i skolor med

socioekonomiskt utsatta elevpopulationer. Efter det första genomförandet utvärderades projektet genom att jämföra elevernas betyg med elever från en annan skola som inte deltagit i satsningen. Resultaten visade en förbättrad betygsutveckling, vilket ledde till att politikerna beslutade att fortsätta satsningen. En uppföljning gjordes även några år senare för att bedöma om resultaten höll i sig och detta stärkte ytterligare grunden för att implementera utomhuspedagogiken som en långsiktig metod i skolorna.

De rapporter som togs fram inom de sociala investeringsprojekten höjde politikernas förväntningar på kvalitet i underlag bakom föreslagna satsningar. Detta ledde till ökade krav på väl underbyggda beslutsunderlag, där tydliga samband mellan identifierade behov och föreslagna åtgärder behövde presenteras. Som en följd av detta skalades modellen för processtöd och systematisk uppföljning upp och tillämpades generellt på kommunens övergripande utvecklingsprojekt inom prioriterade områden, däribland kompetensförsörjning och digitalisering. Arbetet med sociala investeringar påverkade därmed kvaliteten i kommunens utvecklingsarbete på ett positivt sätt.

Arbetet stötte även på utmaningar, där samverkan och ekonomi skapat de största trösklarna, vilka sammantaget lett till en avsevärt minskad omfattning av arbetet i dag.² Detta gäller inte minst den ursprungliga återföringsmodellen, som visade sig vara svår att få till stånd i praktiken och därför avskaffades runt år 2020. Samverkan över förvaltningsgränser och frågan om när och varifrån eventuell återbetalning skulle ske skapade både intressekonflikter mellan olika budgethänsyn och mellan yrkesperspektiv, där beslut grundade på uppföljning varken samspelade med målstyrning av respektive förvaltning eller med budget- och verksamhetsplanering i årshjul.

2. Kommunalekonomisk kostnadseffektivitet som möjliggörare av förebyggande insatser

Ovan beskrevs utmaningar med att försöka skapa långsiktiga ekonomiska åtaganden i samverkan för att bekosta förebyggande insatser. En annan väg att gå är att försöka skapa en enhetlig bild av hur en kommuns kostnader påverkas av en ny insats. Ett sådant underlag kan i nästa steg möjliggöra centrala beslut om omfördelning av resurser från akuta och kostsamma åtgärder till mer långsiktigt kostnadseffektiva förebyggande insatser. Enhetliga och trovärdiga kostnadsbilder fås framför allt genom väl genomförda effektutvärderingar, baserade på lokala förhållanden. Tillsammans med detaljerade kommunala kostnadsunderlag kan de kommunalekonomiska effekterna av insatser beräknas. Tanken är att sådana robusta underlag kan skapa samsyn och ligga till grund för politiska prioriteringar av insatser som ”finansierar sig själva” inom ett par budgetår och på det sättet skapar ekonomiska förutsättningar för sociala insatser och mänskliga vinster.

² Arbetet med att ta fram nya sociala investeringar har avslutats. Detta tolkas dock som en fråga om begreppstrender snarare än innehåll, i och med att Örebro i stället har tagit fram en portfölj för social hållbarhet med överlappande innehåll.

Ett ambitiöst exempel på detta är Stockholms stad, som under ett flertal år genomfört ett omfattande arbete med sociala investeringar. Stockholms stads arbete utmärks genom både sin omfattning och att betydande resurser avsatts för uppföljning och utvärdering. Ramboll har haft i uppdrag att utvärdera majoriteten av de projekt som hittills finansierats inom ramen för dessa investeringar. Utvärderingarna har strukturerats för att kunna genomföras i tre steg: en processutvärdering som analyserar projektens målpuppfyllelse, en effektutvärdering för att undersöka om insatserna skapat mervärde jämfört med ordinarie verksamhet och slutligen en nyttokostnadsanalys för att sammantaget bedöma de ekonomiska och sociala förtjänsterna för kommunen.

Lokalt förankrat ledarskap för randomiserade försöksverksamheter

Det är enkelt att framhålla utmaningarna och identifiera misslyckanden ur utvärderingshänseende. Det är generellt svårt att tillämpa slumpmässiga allokeringar till insatser och kommunala verksamheter är ovana vid den typ av strukturerad uppföljning som krävs för kontrafaktisk analys. Men i allmänhet saknas önskvärda underlag på träffsäkerhet och effektivitet, socialt investeringsprojekt eller ej. Resultat från mer kontrollerade, experimentella forskningssituationer kan inte självklart generaliseras och svarar ofta inte på de intressantaste frågorna i en svensk kommunal praktik. Det som är intressant är därmed att försöka förstå vad som har gått rätt i de fallen utvärdering har varit möjlig. Vi vill här lyfta fram ett par verksamheter vars upplägg möjliggör utvärdering och utifrån det diskutera några insikter från vårt och stadsledningskontorets gemensamma arbete med att försöka, och ibland lyckas, bidra till att effektutvärderingar sker i kommunal operativ verksamhet.

Det pågår två randomiserade effektutvärderingar inom Stockholms stads sociala investeringsprojekt. Det ena projektet gäller en insats med syfte att få fram mer skyndsamma och kvalitativa barnavårdsutredningar vid hög oro kring hemmiljön för små barn. Insatsen förlägger barnavårdsutredningsarbetet till barnens hemmiljö, ökar intensiteten i utredningsarbetet samt säkrar personalkontinuitet. Insatsen syftar utöver bättre underlag även till att skapa relationer och förtroende till föräldrar och därigenom ligga till grund för att få till stånd insatser inom öppenvården och undvika behov av placering utanför hemmet. Försöksverksamheten påbörjades i en stadsdel, med en lokalt förankrad projektledare som ansvarade för både verksamhetsplanering och randomisering. Stadsledningskontoret tog fram digitala verktyg för att underlätta för uppföljning men även för utvärdering genom slumpmässig tilldelning av insats. Verksamheten och även utvärderingen bedömdes fungera väl, vilket ledde till önskan om att utvidga till fler stadsdelar.

Utvärderingar inom kommunal verksamhet är ofta beroende av manuell uppföljning, i och med att den kommunala statistiken är så begränsad men också för att relativt snabbt kunna fatta beslut om eventuell implementering. Detta begränsar möjliga utfallsmått och kan medföra behov

av fler deltagare än annars kanske varit nödvändigt. I det här fallet är det kommunalekonomiskt mest relevanta utfallet placeringar utanför hemmet, en ovanlig händelse även för barn som utreds på grund av hög oro, vilket påverkar nödvändig urvalsstorlek. En utökning till flera stadsdelar var därför positiv ur utvärderingshänseende för att få fram tillräckliga underlag och kunna dra relevanta slutsatser. Den nya organisatoriska komplexiteten ledde samtidigt till osäkerhet kring ansvaret för verksamhetsplanering och utvärdering. Att en mer komplex projektorganisation kan vara en utmaning är en erfarenhet vi även fått från arbetet med Uppsala kommuns sociala investeringsprojekt, där flera av projekten beskrivit att de haft utmaningar med utvärdering och kopplat detta till att de upplevt en otydlighet om ansvarsfördelning mellan projektledare och samordningsfunktionen för kommunens sociala investeringsarbete. Vid en tidig uppföljning från Rambolls sida framkom att inflödet av nya deltagare ofta inte skedde genom randomisering. För att hantera detta tog Ramboll fram nya digitala verktyg som ökade incitamenten att följa den planerade studiedesignen och lade in ett flertal moment av processledning kring utvärderingens genomförande. Inflödet av studiedeltagare till effektutvärderingen ökade och utvidgningen har på det sättet haft en sammantaget tydligt positiv påverkan på möjligheterna för staden att få återkoppling på insatsens relevans. En första resultatanalys är planerad till slutet av 2024.

Det andra exemplet på randomiserad effektutvärdering avser försöksverksamhet med ett praktiskt stöd till föräldrar som bedöms ha behov av stöd i sitt föräldraskap, men har svårigheter att ta emot och ta till sig ordinarie familjebehandling. Utvärderingsupplägget är att studiepopulationen definieras utifrån en behovsbedömning, medan erbjudande om stöd sker efter randomisering, så att en jämförelsegrupp skapas utifrån slump. Ramboll har stått för utvärderingsdesign samt tagit fram ett digitalt stöd för randomisering och dokumentation och ska genomföra analysarbetet i samband med projektavslut. Verksamheten har letts av en engagerad och lokalt förankrad projektledare. Här, liksom i exemplet ovan, har en engagerad projektledare som tagit ägarskap över projektet som helhet varit en framgångsfaktor för väl genomförd försöksverksamhet. Projektledaren har skapat struktur och kontinuitet i såväl verksamhet, utvärdering som dokumentation genom projektperioden.

En utmaning även i detta fall är urvalsstorleken. Inflödet av nya studiedeltagare har blivit mindre än planerat. Delar av försöksverksamheten planerades initialt till det icke biståndsbedömda föräldrastödet. Det ska vara lättillgängligt och erbjuda anonymitet. Ur det perspektivet är det en relevant organisatorisk placering av den insats som prövas. Insatser inom ramen för ett helt anonymiserat verksamhetsupplägg kan dock inte följas upp och utvärderas på individnivå. Det är av värde att lyfta att detta verksamhetsupplägg kan förväntas öka i betydelse i och med den nya socialtjänstlagen, varpå strategier för systematiskt lärande som kan hantera detta också blir än viktigare.

Systematisk uppföljning

Målsättningen med sociala investeringar är att genom strukturerat införande av nyskapande verksamheter ge samhällsekonomiska vinster och minskade kostnader för Stockholms stad. Men det finns också andra viktiga värden som medlen ska bidra till. Utifrån utvärderingarna är vår bild att programmets betoning på att följa upp resultat stimulerat en förflyttning från fokus på aktivitet till utfall. För att få sådant fokus på systematisk uppföljning och utvärdering uppmanas sökande att redan i ansökan ange hur insatsen ska följas upp och utvärderas. Under hand har det visat sig att det varit svårare än väntat att följa upp insatserna på ett relevant sätt. Detta berodde delvis på ovana kring systematisk uppföljning hos verksamheterna, men även på begränsningar i den övergripande uppföljningsstrukturen och kommunala statistiken.

Stockholms stadsledningskontor och Ramboll har under åren med gemensamt arbete med sociala investeringar fått ökad förståelse för utmaningarna med uppföljning och utvärdering i försöksverksamheterna, vilket inverkat på hur uppdraget genomförs. I början kopplades utvärderingar på vid projektens slutskede. I det läget saknades ofta strukturerad uppföljning. Tanken var i stället att stadens egen statistikproduktion skulle användas, i syfte att skatta effekter genom att jämföra individer som tagit del av insatser med andra jämförbara individer inom staden. Det framkom då att mycket av befintlig statistik var av lägre kvalitet än förväntat, samt att registren var svåra och ibland näst intill omöjliga att nyttja i uppföljningssyfte, även för staden själv. Detta är inte specifikt för Stockholms stad utan generellt vilket lyfts av bl a Produktivitetskommissionen. Däremot blir situationen synlig just i samband med mer ambitiösa försök att nyttja insamlad kommunal statistik. Även arbetet i Örebro karakteriserades av en omogenhet i att sätta upp och följa upp insatserna utifrån mål med verksamheten och även där ledde arbetet med sociala investeringar till generella kliv framåt i stadens uppföljningskompetens avseende sociala insatser.

Stockholms stadsledningskontor har mött uppföljningsutmaningarna på flera sätt. Över tid har utvärderingsstöd tagits in allt tidigare i arbetet med respektive försöksverksamhet, vilket förbättrat förutsättningarna att lägga upp en systematisk uppföljning och i vissa fall även möjliggjort randomiserade försök som beskrevs i avsnittet ovan. Stadsledningskontoret har som följd av lärdomar från arbetet även utvecklat riktlinjer och system för uppföljning samt förstärkt kompetens för att underlätta för projekten att följa upp insatserna. På så sätt har arbetet stärkt också försöksverksamheternas förmåga till utfallfokus genom förtydligade krav på och stöttande strukturer för systematisk uppföljning.

Ett exempel på en försöksverksamhet som är möjlig att följa upp med till personer i omedelbar risk för hemlöshet och med särskild prioritering av barnfamiljer. Projektet har riktats till hela målgruppen i aktuell stadsdel och målet är minskad hemlöshet, ett utfall som bör ge direkta kommunalekonomiska konsekvenser i form av minskade utbetalningar av försörjningsstöd

till boende, något som följs på månadsbasis i alla stadens stadsdelar. Notera att utfallet i det här fallet ingår i den kommunala statistikproduktion som används i verksamhets- och budgetplanering, vilket innebär att den har en helt annan kvalitet än annan kommunal uppföljning. Det är relevant att lyfta denna försöksverksamhet, i och med att den har ett upplägg som skapar utvärderingsbarhet utan att ställa nya krav på lokal bemanning eller förmåga till uppföljning eller dokumentation. Det som krävs är att verksamhetens inriktning, omfattning och geografiska avgränsning svarar mot befintlig kommunal produktion av verksamhetsstatistik. I önskan om en mer evidensbaserad socialtjänst, parallellt med de stora svårigheterna att skapa förutsättningar för utvärderingar inom socialtjänsten, kan det vara värt att försöka lägga upp nya försöksverksamheter på sätt som skapar utvärderingsbarhet inom den statistikproduktion som faktiskt äger rum.

3. Arbetet med sociala investeringar har synliggjort hinder och utmaningar

Uppsala kommun beslutade år 2015 om en riktlinje för sociala investeringar med särskilda medel avsatta för arbetet. Syftet var att stärka det främjande och förebyggande arbetet, särskilt gentemot barn och unga i kommunen. Medlen skulle gå till att testa mer resurseffektiva insatser som bygger på beprövad erfarenhet eller evidens. För att säkra framtida medel till arbetet innehöll riktlinjen liksom i Örebro initialt även en återföringsmodell där verksamheter som fått minskade kostnader på grund av förändrat arbetssätt skulle återföra medel till fonden. Svårigheter att genomföra realistiska och trovärdiga beräkningar av uppkomna ekonomiska vinster gjorde det dock omöjligt att i praktiken återföra medel till fonden. År 2019 fattade kommunstyrelsen därför beslut om att, i samband med en revidering av riktlinjen, ersätta återföringsmodellen med en budgetmodell. Förändringen motiverades med att arbetet med sociala investeringar i stället skulle bidra till att dämpa kommunens framtida kostnadsutveckling genom mer effektiva arbetssätt.

Trots initiala utmaningar med att återföra medel möjliggjorde arbetet med sociala investeringar satsningar på främjande och förebyggande arbetssätt som annars inte hade kommit till stånd. Därtill har arbetet med sociala investeringar lett till ökad kunskap och förståelse för förebyggande och främjande arbete inom kommunen. Införandet av arbetet med sociala investeringar uppfattas ha skapat ett bredare engagemang på såväl politisk som tjänstenivå för att utveckla mer främjande och förebyggande insatser bl a genom de dialoger som skett mellan projekten och deras politiska nämnd. Genom arbetet med sociala investeringarna har hinder och utmaningar synliggjorts i det främjande och förebyggande arbetet. Framför allt handlar det om organisatoriska aspekter så som ansvarsområden och samverkan mellan olika förvaltningar men också om möjligheter att följa upp resultat. Arbetet har därigenom bidragit till en ökad kunskap om behov av

förändring och utveckling av kommunens organisation och styrning. Även om kommunen valt att avsluta arbetet med sociala investeringar har flera konkreta steg tagits inom kommunen för att skapa bättre förutsättningar för att bedriva ett framgångsrikt främjande och förebyggande arbete som exempelvis inrättandet av ett förvaltningsövergripande forum för barn och unga där sakområdesexperter från olika förvaltningar gemensamt kan diskutera utmaningar och lösningar. Kommunen har även inrättat en styrgrupp för hanteringen av statliga medel för satsningar inom psykisk hälsa som bygger på samma tankesätt som sociala investeringar, dvs medlen fördelas dit där de gör mest nytta och inte som tidigare till den förvaltning som sökt medlen. Kommunen har även tagit fram handlingsplaner med medel knutna till dem för områdesutveckling där det geografiska området styr snarare än kommunens indelning i olika förvaltningar. För Uppsala kommun har arbetet med sociala investeringar bidragit till ett mer systematiskt arbete med att utveckla kommunens styrning och organisering för ett mer främjande och förebyggande arbetssätt.

4. Lån för social hållbarhet

Helt andra förutsättningar för genomförande av sociala investeringar kan uppstå när dessa utgörs av investeringar i fysiskt kapital eller en social insats som kopplas till en fysisk investering. Kommuner och regioner kan lånefinansiera detta och det innebär att externa finansörer kan ställa krav, exempelvis på innovationshöjd och resultatmätning. Detta är därför utgångspunkten för det låneprogram för social hållbarhet som sedan några år bedrivs av Kommuninvest. Programmet syftar till att dels stödja arbete för social hållbarhet i regioner, kommuner och deras bolag, dels främja lärande kring detta grundat på uppföljning och utvärdering. Programmet har bedrivits under några år och låneportföljen är nu så stor att man har kunnat börja planera en första emission av *social impact*-obligationer på den internationella marknaden.

Flera stora låneobjekt gäller renovering och utveckling av miljonprogramsområden och stadsdelar. Det hittills största lånet, på 3,8 miljarder kr, har beviljats Botkyrkabyggen för ett program i socioekonomiskt utsatta områden i Stockholms södra förorter. Detta baseras på en strategi för hållbar och varsam renovering till en standard som de befintliga hyresgästerna är beredda att betala för. Det inkluderar även bl a trygghetscertifiering, brottsförebyggande samverkan och jämställdhetsinitiativet Qvinna i Botkyrka. Resultaten följs upp årligen baserat på förändringar i trivsel och trygghet, hyresnivåer och hyresförhållanden, skolresultat samt reala fastighetsvärden.

Det finns även lån med helt andra inriktningar och storlek, inklusive satsningar i mindre kommuner och på landsbygd. Ett exempel är en satsning om 16 miljoner kr på en ny familjecentral i Vara kommun. Denna är inriktad på förebyggande insatser samt att tidigt fånga upp familjer i behov

av stöd. Till de mål som ska följas upp hör bl a att utöka programmet för hembesök till nyblivna föräldrar och familjer med barn 0–6 månader.

En generell erfarenhet av detta låneprogram är att det för flertalet kunder varit ett stort steg att förbereda för att, vid sidan av uppföljning av t ex effekter på energiåtgång och underhållsbehov, även följa resultat med avseende på de sociala ambitioner som varit viktiga för att motivera investeringarna för de politiska beslutsfattarna. För att lån ska beviljas krävs en tydlig beskrivning av problem, mål och målgrupp samt en trovärdig redogörelse för varför uppsatta mål kan förväntas uppnås med de medel som används. Vidare krävs att resultaten kan följas löpande med mätbara och relevanta prestations- och utfallsvariabler med baselinemätning.

För att klara detta ger Kommuninvest särskilt stöd i form av rådgivning. Efterhand som antalet lån har ökat har uppgiften blivit lättare för långivarna eftersom det uppkommit förebilder som kan inspirera eller kopieras rakt av. Ett vanligt omdöme som låntagarna ger uttryck för är att lärandet kring detta upplevs som kanske viktigare än den pekuniära belöning som ges i form av reduktion av lånekostnaden med två räntepunkter.

5. Rekommendationer

Vår sammanfattande bild av insatserna så här långt ger underlag för några rekommendationer för det fortsatta arbetet med att utveckla fungerande förebyggande sociala insatser. Viktiga komponenter för att uppnå resurseffektiva och kunskapsbaserade insatser är att rikta dessa rätt, stärka förmågan att arbeta tvärsektorielt samt kontinuerligt följa upp och utvärdera om satsade resurser leder till önskade resultat. Mer bestämt föreslår vi följande:

1. Rikta insatserna rätt genom ett stärkt förarbete. Ett flertal av de utmaningar vi identifierat i både genomförande och utvärdering av insatser kan härledas till att den ursprungliga verksamhetsidén inte varit ändamålsenlig, utan ospecifik, orealistisk eller ologisk vilket genom hela försöksverksamheten inneburit stora utmaningar för styrning, samverkan och uppföljning. Interventionslogik och mål bör planeras gemensamt av de aktörer som kommer vara involverade i verksamheten. Målen bör formuleras efter SMART-kriterier.³ Ny innovativ verksamhet kan vara i behov av att förberedas genom en förstudie eller planeringsfas, särskilt gäller detta insatser som avser lösa särskilt komplexa problem eller som kräver att problem- och behovsanalys genomförs gemensamt av flera aktörer.

2. Stärk förutsättningarna för uppföljning och utvärdering. Arbetet med sociala investeringar har synliggjort utmaningarna i att följa upp resultat och effekter av kommunala insatser generellt. Dessa bör stärkas för att säkerställa att det går att bedöma insatsernas effekt och ytterst kvaliteten i och värdet av de kommunala verksamheterna. Kommunicera tydligt för-

³ En etablerad uppsättning kriterier för målformulering som brukar sammanfattas som Specifikt, Mätbart, Accepterat, Realistiskt och Tidsatt.

väntningar på utvärdering för olika insatstyper och klargör vem som ansvarar för att genomföra utvärderingen. Givet inneboende begränsningar för effektutvärdering av vissa insatser bör dock förväntningarna på utvärdering anpassas. Utarbeta därför utvärderingsplaner i tidigt skede. Försök identifiera potentiella jämförelsegrupper. Uppföljning och datainsamling bör planeras parallellt med att verksamheten planeras. Säkerställ även att arbetet dokumenteras, särskilt vid justeringar av arbetsätt.

3. Fortsätt stärka förutsättningarna för samverkan och styrning. Arbetet med sociala investeringar har ofta bidragit till en ökad samverkan mellan förvaltningar. Genom att tydliggöra behovet av samverkan och ägarskap på alla nivåer inom en kommun kan förutsättningarna för hållbara och långsiktiga förändringar ytterligare förbättras. Problem- och behovsanalyser kan också med fördel genomföras centralt för att ge en bättre bild av kommunens främsta utmaningar och behov av prioriteringar.

En aktiv styrgrupp med representanter från samtliga samverkansaktörer och gemensam syftesbeskrivning säkerställer att verksamheten håller kurs även när enskilda medarbetare byter plats eller när utmaningar i kontexten kräver justeringar. Projektledare är nyckelaktörer och särskilt centrala i komplexa projekt, särskilt där aktörer med olika logiker, eller en stor mängd verksamheter, ska samverka operativt, och i försöksverksamheter med högre utvärderingsambitioner.

6. Slutord

Produktivitetskommissionen (SOU 2024:29) uppmärksammade nyligen behovet av stärkt kunskapsförsörjning till välfärdssektorerna i regioner och kommuner och att detta kräver systematisk kunskapsuppbyggnad grundat på forskning och praktiska försök. Inte minst Stockholms stad har genom de insatser som vi utvärderat bidragit till detta; verksamhet som redan givit en hel del lärdomar, inte minst om hur olika metodsvårigheter kan övervinnas. Kommissionen lyfte särskilt fram behovet av ett nationellt ansvarstagande för att driva på och leda sådant arbete. Vi vill instämma i att det är önskvärt med samordning och systematisk kunskapsuppbyggnad och metodutveckling på nationell nivå. Exempelvis kan det vara en förutsättning för att övervinna de problem med otillräcklig statistisk styrka som vi finner visar sig uppstå vid försök även i landets största kommun. Samtidigt får man inte glömma att utvecklingsarbete av detta slag kräver ett stort engagemang på lokal nivå.

Vi vet att det är bättre och mer resurseffektivt att jobba främjande och förebyggande än reaktivt. Vi vet också att det finns både insatser som är verkningsfulla och sådana som inte är det och att de förstnämnda ger större inverkan på människors liv. Vi vet också att hur verksamhet genomförs spelar roll, både i vilken kvalitet den får och vilken arbetsmiljö den kan erbjuda dem som ska arbeta inom den. Att införa och bedriva verksamhet med dessa perspektiv i åtanke är något som kommuner måste klara, oavsett om

de väljer att använda sociala investeringar som begrepp eller inte. I det perspektivet ser vi att arbetet med sociala investeringar inom ramen för just kommunalt utvecklingsarbete varit mycket betydelsefullt. Behovet av ett sådant arbete är inte kopplat till den specifika termen social investering och kan inte heller ersättas av mer teoretiska diskussioner kring sociala investeringar i termer av utfallsfonder eller externa utfallsfondssatsningar. Vi vill i stället betona det generella i det lärande som skett under det uttalade arbetet med behovs- och evidenskartläggningar, insats- och utvärderingsplanering, uppföljning och tydliga beslutsstrukturer, vilket gäller alla de kommuner vars arbete med sociala investeringar vi haft förmånen att följa. Denna typ av arbete kan förväntas bli än viktigare i ljuset av planerade lagstiftningsförändringar inom socialtjänstområdet.

REFERENSER

Balkfors, A, T Bokström och T Salonen (2020), "Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar", ESO-rapport 2020:1.

Bergman, K och E Silfverstolpe Agardh (2023), *TSI-BOKEN. Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga*, Socialstyrelsen och Skolverket, Stockholm, <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2023-10-8779.pdf>.

Hultkrantz, L (2015), *Sociala investeringsfonder i Sverige – fakta och lärdomar*, SNS Förlag, Stockholm.

Hultkrantz, L (2016), "Sociala investeringsfonder", *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 3, s 36–48.

Hultkrantz, L och E Vimefall (2017), "Social Investment Funds in Sweden: Status and Design Issues", *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol 21, nr 3, s 85–107.

Regeringen (2024), "En förebyggande socialtjänstlag för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter", lagrådsremiss, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2024/07/en-forebyggande-socialtjanstlag--for-okade-rattigheter-skyldigheter-och-mojligheter/>.

SBU (2024), "Effektiva insatser och metoder inom socialtjänstområdet", <https://www.sbu.se/sv/publikationer/effektiva-insatser-inom-socialtjanstområdet/>.

SOU 2024: 29, *Goda möjligheter till ökat välbefinnande*, delbetänkande från Produktivitetskommissionen.