

Handläggare
Johanna Barane
Telefon: 08-508 29 473

Till
Kommunstyrelsen

Riktlinjer för Stockholms stads sociala investeringsfond

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Förslag till riktlinjer för Stockholms stads sociala investeringsfond (bilaga) godkänns.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, följande.

Stadsdirektören ska inrätta en organisation för arbetet med den sociala investeringsfonden i enlighet med detta tjänsteutlåtande.

Lars Rådch
Stadsdirektör

Anders Carstorp
Biträdande stadsdirektör

Sammanfattning

Stockholms stad har inrättat en social investeringsfond med syfte att motverka utanförskap och social utsatthet. Genom investeringsfonden ska ekonomiska medel föras från kostsamma insatser när problem uppstått till kostnadseffektiva förebyggande åtgärder. Stadsledningskontoret lämnar i detta ärende förslag till riktlinjer för Stockholms stads sociala investeringsfond.

Investeringsfonden ska komplettera och stödja stadens ordinarie arbete med att förebygga social utsatthet vilket bland annat innebär att arbetet behöver samordnas med det arbete som bedrivs av kommissionen för social hållbarhet. Stadsledningskontoret anser att följande krav ska ställas på de projekt som finansieras med medel från fonden. Projekten ska

- bidra till genomförandet av kommunfullmäktiges mål,
- ge samhällsekonomiska vinster och minskade kostnader för Stockholms stad,

- främja utveckling och implementering av kunskapsbaserade arbetsätt,
- stärka helhetsperspektiv i samverkan inom staden och om möjligt med andra aktörer *samt*
- ge möjlighet till systematisk uppföljning och utvärdering.

Stadsledningskontoret föreslår att alla stadens nämnder ska kunna söka medel från den sociala investeringsfonden och att medel ska kunna beviljas för satsningar riktade till kommunens samtliga målgrupper. Medlen från fonden ska kunna användas för att utveckla, införa, följa upp och utvärdera den aktuella insatsen.

Stadsledningskontoret föreslår en modell som innebär att medel återförs till fonden motsvarande den utgiftsminskning som uppstått till följd av insatsen. Återföringsperioden begränsas till sex år, därefter görs en slutlig justering av ordinarie budget för de verksamheter som berörs. Insatser för vilka effekterna uppstår efter mer än sex år, samt projekt som misslyckas med att ge ekonomiska effekter, undantas från fondens återföringskrav.

En viktig utgångspunkt för den sociala investeringsfonden är att vidtagna insatser ska ge mätbara effekter varför krav ställs på en organisation och beredningsprocess som skapar förutsättningar för detta. Mot denna bakgrund behöver funktioner för samordning, beredning, vetenskaplig granskning, beslut och utvärdering/uppföljning inrättas för arbetet med fonden.

Bakgrund

Preventiva insatser för bättre levnadsvillkor

Forskningen på området visar att det finns starka samband mellan barns uppväxtvillkor och levnadsvillkor senare i livet exempelvis när det gäller arbete och inkomst, hälsa, missbruk och kriminalitet. Från olika håll har det därför argumenterats för att kommunerna bör öka sina preventiva insatser och att detta kan ge både samhällsekonomiska och kommunekonomiska vinster. Vinster kan även uppstå till följd av insatser riktade till vuxna och äldre, t.ex. genom framgångsrika arbetsmarknadsprojekt eller åtgärder för att förebygga fallolyckor.

Forskningen på området påvisar också att kommunernas förmåga att arbeta preventivt kan begränsas av budgetstyrningens villkor genom att de kan leda till kortsiktigt tänkande, suboptimering och en obenägenhet för enskilda verksamheter att ta risker. Utmaningen för kommunerna blir mot denna bakgrund att utveckla former för en

ekonomisk styrning som stimulerar till innovation och utveckling som ger förvaltningsövergripande effekter på längre sikt.

Många kommuner i Sverige har valt att inrätta sociala investeringsfonder med syfte skapa en långsiktighet i arbetet och främja samverkan. Mellan 50 och 70 kommuner har startat eller är på väg att starta fonder på allt mellan två miljoner kronor i mindre kommuner till 300 miljoner kronor i Stockholms stad. Genomgången av kommunernas modeller för sociala investeringsfonder visar att vissa kommuner ställer krav på att medel återförs till fonden medan andra inte ställer sådana krav vilket innebär att överskotten helt och hållet tillförs de nämnder som berörs av insatsen. Sveriges kommuner och landsting (SKL) arbetar aktivt med frågor som rör sociala investeringsfonder och bistår på olika sätt kommunerna i utvecklingsarbetet.

Beslut har fattats om att inrätta en social investeringsfond i Stockholms stad

Genom Stockholms stads budget för 2015 har arbetet med att förebygga social utsatthet förstärkts. En social hållbarhetskommision har tillsatts i syfte att minska skillnader i livsvillkor och hälsa för att därigenom öka välbefinnandet för alla stockholmare. Av budgeten framgår också att kommunstyrelsen, som ett komplement till det förebyggande arbetet i ordinarie verksamhet, ska utarbeta ett regelverk för en social investeringsfond. Detta komplement kan bedömas komma att aktualiseras för projekt som inte tydligt rymms inom en nämnds ansvarsområde, för projekt som är långsiktiga och för vilka en begränsning kan ligga i den ettåriga budgetcykeln samt för projekt som syftar till att utveckla nya metoder och arbetssätt för vilka en högre risk för misslyckande föreligger.

Genom beslut i stadens årsredovisning för 2014 har en social investeringsfond om 300 miljoner kronor inrättats. Av redovisningen framgår att syftet med den sociala investeringsfonden är att bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede, för att t.ex. undvika kostnader för genomgripande insatser i skolan, för placering av barn och ungdomar m.m. På sikt ska det förebyggande arbetet också minska risken för långvarig arbetslöshet. Av årsredovisningen framgår att staden under våren 2015 avser att ta fram regelverk och anvisningar för hur fonden ska tillämpas. I detta ärende lämnar stadsledningskontoret förslag till riktlinjer för Stockholms stads sociala investeringsfond.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets välfärdsutvecklingsavdelning i samråd med utredningsstaben.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret anser att inrättandet av en social hållbarhetskommision och en social investeringsfond i Stockholms stad ger goda förutsättningar för ett effektivt och långsiktigt arbete för social hållbarhet. För att åstadkomma resultat behöver en modell utformas som ger förutsättningar för att stimulera och fånga upp idéer, finansiera och genomföra de idéer som verkar mest lovande samt ger möjlighet att utvärdera arbetet på ett sätt som ger underlag för beslut om arbets sättet ska permanentas och skalas upp. I det följande redovisas stadsledningskontorets överväganden och motiv till den inriktning som föreslås beslutas genom föreslagna riktlinjer för Stockholms stads sociala investeringsfond (se bilaga).

Den sociala investeringsfonden ska komplettera och stödja stadens ordinarie arbete med att förebygga social utsatthet. En viktig utgångspunkt för stadens sociala arbete är att det förebyggande perspektivet ska präglade alla stadens verksamheter. Arbetet med den sociala investeringsfonden behöver därför komplettera och stödja stadens ordinarie arbete. Detta innebär således att den inriktning som anges i stadens styrdokument, inte minst kommunfullmäktiges årliga budgetar och de mål som fastslår där, ska vara vägledande vid bedömningar och beslut avseende vilka projekt som ska beviljas medel från fonden.

Arbetet bör samordnas med det arbete som bedrivs av kommissionen för social hållbarhet

Arbetet med den sociala investeringsfonden bör samordnas med det arbete stadens sociala hållbarhetskommision bedriver.

Kommissionen kommer att analysera skillnader i livsvillkor, identifiera och utveckla inriktnings- och verksamhetsmål för ett socialt hållbart Stockholm, ge förslag på strategier och åtgärder för att minska skillnader i livsvillkor samt föreslå former för att mäta och följa utvecklingen av skillnader i livsvillkor över tid.

Hållbarhetskommisionen har också identifierat fyra strategiska utvecklingsområden, vilka enligt stadsledningskontorets mening även bör vara vägledande för den sociala investeringsfonden. Dessa utvecklingsområden är

- 1) uppväxtvillkor och utbildning,
- 2) arbete och inkomst,
- 3) boende och stadsmiljö *samt*
- 4) demokrati och trygghet.

Den sociala hållbarhetskommisionens arbete leds, inom respektive område, av en utvecklingsledare från stadens förvaltningar. För att möjliggöra en bred förankring genomförs arbetet i samverkan med stadens förvaltningar och bolag samt med fristående forskare. Detta innebär att goda förutsättningar ges för att inom ramen för detta arbete identifiera angelägna områden och projekt för den sociala investeringsfonden.

Genom den sociala investeringsfonden ska nya arbetssätt utvecklas

En viktig utgångspunkt för arbetet med den sociala investeringsfonden bör, enligt stadsledningskontorets mening, vara att främja utveckling av nya arbetssätt och metoder. Genom ett strukturerat arbete med att hämta in kunskap om effektiva metoder, anpassa och pröva metoder inom de egna verksamheterna samt utvärdera resultaten av detta arbete skapas förutsättningar för en kunna utveckla stödet till stadens målgrupper.

Den sociala investeringsfonden ska främja implementering av kunskapsbaserade arbetssätt

Arbetet med stadens sociala investeringsfond ska ta sin utgångspunkt i kunskapsbaserade metoder och arbetssätt. Detta innebär att medel ska kunna sökas från fonden för att implementera metoder och arbetssätt som visat sig effektiva. Staden behöver därför följa den vetenskapliga utvecklingen inom sina verksamhetsområden samt samarbeta med andra kommuner och myndigheter för att främja ett ömsesidigt lärande.

Samverkan och helhetsperspektiv ska stimuleras

Målet med stadens sociala investeringsfond är att den ska generera nytta utifrån ett helhetsperspektiv. Detta innebär att "stuprörstänk", där linjeorganisationen misslyckas med att fånga upp frågor som inte tydligt faller inom ett verksamhetsområde, ska motverkas. Genom att fokusera på resultaten för de enskilda individerna ska åtgärder som är effektiva utan avgränsning till en nämnds ansvarsområde kunna identifieras.

En systematisk uppföljning och utvärdering behöver genomföras

Det arbete som bedrivs med stöd av den sociala investeringsfonden ska generera kunskaper som leder till att organisation och arbetssätt kan utvecklas vilket innebär att effekter behöver kunna följas upp och utvärderas. För ansökningarna föreslås krav på att det ska finnas en plan för uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse och ekonomiska effekter.

Goda skäl talar för en modell som ställer krav på återföring. Stadsledningskontoret anser att staden bör införa en modell som innebär att medel återförs till fonden. Detta innebär att starka incitament ges för att utveckla projekt som ger effekt och därmed i faktisk mening blir en social investering. Krav på återföring kan även bedömas främja samverkan över förvaltningsgränser då en investering i exempelvis skolan kan leda till en kostnadsminskning inom socialtjänsten. En annan fördel med återföringsmodellen är att fonden återskapas vilket ger förutsättningar för att genomföra nya projekt med stöd av medel från fonden.

Återföringen bör begränsas till den utgiftsminskning som uppnås

Ett krav på hundra procentig återföring av *investerade* medel riskerar att leda till att endast ett fåtal projekt, som snabbt ger effekter för kommunens ekonomi, kan komma ifråga. Ett sådant krav, vilket i princip innebär att man lånar pengar från fonden, bör vidare innebära att ansökningarna riskerar att bli få och att flera angelägna satsningar därmed inte kommer till stånd.

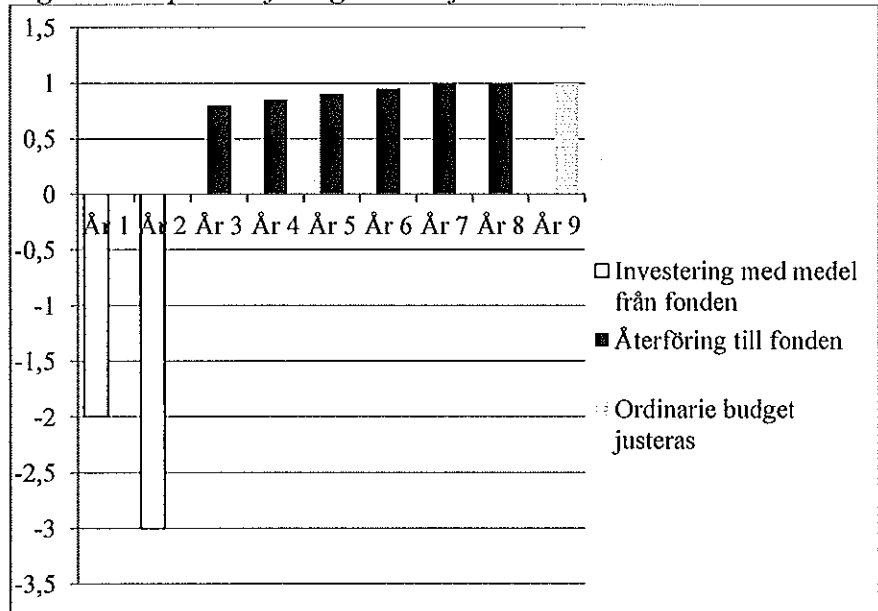
Stadsledningskontoret anser mot denna bakgrund att det är mer rimligt att, liksom i flera andra kommuner, istället basera återföringen på de faktiska utgiftsminskningar som uppstår för kommunen. Det innebär att effekterna följs upp efter investeringsperioden (projektet) och enskilda beslut fattas om 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.

Återföringen till fonden bör uppgå till maximalt sex år
Stadsledningskontoret anser att återföringen bör begränsas till sex år efter investeringsfasen (projektfasen). Genom att sätta en tydlig och överblickbar tidsgräns för arbetet med fonden underlättas administrationen av den. Genom en sexårsgräns för återföringen till fonden kan den totala tiden, dvs. även inbegripet investeringstiden, beräknas uppgå till ca 8-10 år vilket förefaller utgöra en rimlig tidshorisont för ett sådant arbete. Detta innebär att det sammanlagda beloppet för återföring till fonden är oavhängig investeringskostnaden och därmed både kan bli större och mindre. Projekt för vilka effekten uppstår senare än sex år efter investeringsfasen bör undantas från återföringskravet.

Efter återföringsperioden avslutas arbetet inom ramen för investeringsfonden. Ordinarie budget för det verksamhetsområde insatsen berör justeras därefter. Budgeten bör minskas till den nivå

som motsvarar de faktiska kostnaderna, d.v.s. med det belopp utgiftsminskningen årligen uppgår till.

Figur: Exempel återföringsmodell för Stockholms stad



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).

Någon särskild målgrupp bör inte anges

Flera andra kommuner har specifikt riktat arbetet med sociala investeringsfonder till målgruppen barn och unga. Det är också vanligt att insatser som stöder föräldrar eller andra närstående till barn genomförs med medel från sociala investeringsfonder.

Stadsledningskontoret anser dock att det, i likhet med den inriktning Örebro kommun valt, finns skäl att istället låta effektkravet utgöra den avgränsande faktorn. En sådan modell innebär att medel ska kunna beviljas för alla sociala investeringar för vilka man kan

påvisa en effekt, vilket dock i praktiken torde innebära att merparten av insatserna kommer att riktas till barn och unga. Genom denna inriktning möjliggörs dock angelägna satsningar även för andra grupper.

Beredning och organisation i staden

Stadsledningskontoret kan konstatera att arbetet med den sociala investeringsfonden kommer att ställa krav på en systematisk beredningsprocess, och en organisation som skapar förutsättningar för denna. Eftersom omfattande krav kommer att ställas på de verksamheter som söker medel behöver ett strukturerat stöd ges verksamheterna i arbetet med att identifiera utvecklingsbehov, ansöka om medel samt utvärdera arbetet.

Ansvar för att samordna arbetet med den sociala investeringsfonden bör placeras vid stadsledningskontoret och om möjligt fördelas på två heltidstjänster. Dessa bör tillsammans ha kompetens för, och erfarenhet av, socialt förebyggande arbete, kunskapsbaserad styrning samt effektutvärdering. I samordningsansvaret ingår att samordna beredningsprocessen i samtliga processteg (se nedan). I samordningsansvaret bör vidare ingå att informera och stödja verksamheterna i arbetet med sociala investeringar.

Idé

De verksamheter som har en idé till ett socialt investeringsprojekt ska i ett inledande idéprovningsskede redovisa på vilket sätt projektet kan komplettera och stödja stadens strategiska sociala arbete, det problem projektet ska angripa, vilken metod eller arbetssätt som föreslås användas samt vilka positiva effekter som satsningen kan bedömas resultera i. Därefter granskar ett råd för sociala investeringar, bestående av medarbetare med goda kunskaper inom verksamhetsområdet, idén och tar ställning till om den är tillämpbar inom ramen för den sociala investeringsfondens arbete.

Ansökan

Om rådet bifaller idén ska verksamheten i nästa steg formulera en ansökan med stöd från samordnarna för investeringsfonden. Ansökan ska innehålla en plan för genomförande, en plan för uppföljning och utvärdering samt en plan för nyttorealiserings.

Beslut

Inkomna ansökningar ska granskas av rådet för sociala investeringar som vid behov också tar hjälp av vetenskaplig kompetens inom

området. Stadsdirektören lämnar förslag till beslut avseende ansökan till kommunstyrelsen.

Genomförande

Vid bifall ska projektägaren tillsätta en styrgrupp och en projektledare som ges ansvar för projektarbetet. Under genomförandet av det sociala investeringsprojektet rapporterar den ansvariga styrgruppen till stadsdirektören. Kommunstyrelsen behöver följa arbetet med sociala investeringsfonder varför stadsdirektören samlat ska rapportera om genomförandet av samtliga projekt till kommunstyrelsen.

Utvärdering

I samband med att investeringsfasen avslutas ska insatsen utvärderas. Utvärderingen ska ligga till grund för en bedömning om vilka effekter satsningen gett. Stadsdirektören beslutar, med denna utvärdering som grund, om plan för återföring vilken ska avse såväl tid som belopp för återföringen.

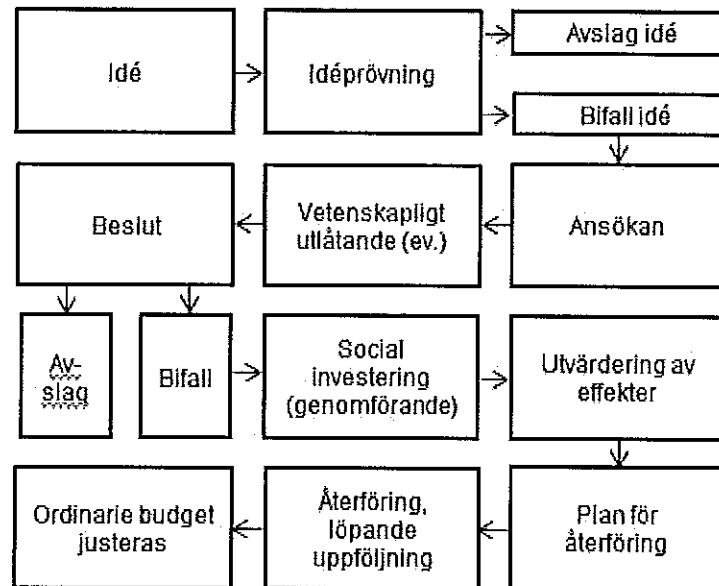
Uppföljning av återföringsplan

Återföringsplanen följs löpande upp och justeras under återföringsperioden. Återföringen hanteras praktiskt genom att berörda nämnder vid bokslut redovisar den besparing som insatsen resulterat i som överskott.

Justering av ordinarie budget

I samband med att återföringsperioden avslutas ska uppföljning och avstämning göras så att underlag ges för att slutligen justera budgeten för de verksamheter som berörs. Budgeten justeras utifrån de faktiska kostnader förvaltningen har på det område insatsen genomförts, dvs. minskas med ett belopp motsvarande den utgiftsminskning som åstadkommits med stöd av investeringsfonden.

Genom nedanstående figur illustreras de övergripande processtegen för den sociala investeringsfonden.

Beredningsprocessen för Stockholms stads sociala investeringsfondBilaga

Riktlinjer för social investeringsfond i Stockholms stad