

Västra Götalandsregionen

2021-04-15

Från kalkyl till tillit

Sedan 2015 har Västra Götalandsregionen (VGR) arbetat med Sociala investeringsmedel som en del av den regionala utvecklingsstrategin. I syfte att förbättra förutsättningar för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden har regionutvecklingsnämnden, genom en årlig utlysning, investerat i samverkansprojekt som på olika sätt genomför förebyggande och främjande insatser med det långsiktiga målet att fler ska gå ur grundskolan med fullständiga betyg.

I denna artikel sammanfattats utvecklingen av arbetet med sociala investeringar i Västra Götalandsregionen (VGR). Genom att lyfta fram ett antal rapporter som studerat arbetet sedan starten och de lärdomar som hittills gjorts, vill vi visa på inriktning och möjlig väg framåt, dels för den interna processen och dels som ett kunskapsbidrag och inspiration till arbetet med sociala investeringar som pågår i andra regioner och kommuner.

Sammanfattning

Samhällsekonomiska vinster, det som från början var drivkraften för att införa sociala investeringar, har visat sig vara svåra att mäta och därmed bevisa. Inom VGR har man därför börjat tänka om och fundera över vad som egentligen är syftet med investeringarna och vilket perspektiv som behöver tas. Från att fokusera på det samhällsekonomiska perspektivet, har VGR övergått till att lyfta fram *vad* i förändringsarbetet som är effektivt ur ett målgrupps- och medarbetarperspektiv. Som ett verktyg för att visualisera detta används verksamhetslogik. Genom denna förflyttning har arbetet med sociala investeringar kommit att handla mer om tillit, än om kalkyler.

Utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv ligger det främsta värdet av arbete med sociala investeringar i att ta vara på goda exempel, sprida kunskap och verka för att de investeringar som visar på god effekt implementeras i det ordinarie arbetet. Detta innebär, förutom den egentliga finansieringen, att bygga strukturer och organisera för lärande såväl mellan de olika projekten som mellan finansören och investeringen.

Arbetets främsta framgång avgörs alltså inte av om det går att kvantifiera de ekonomiska vinsterna (uteblivna kostnader) som uppstår, utan huruvida det skapas en lärandeprocess och

om kunskapen sprids på ett sätt som skapar långsiktig förändring på organisations- och systemnivå.

Sociala investeringar som fenomen

De senaste tio åren har allt fler kommuner och regioner avsatt resurser för att arbeta med sociala investeringar. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi visar i rapport från 2020 att 137 kommuner på något sätt arbetar med sociala investeringar, och att 11 av 20 regioner arbetat med detta sedan 2014. (ESO 2020:1).

Sociala investeringar som fenomen kan förstås på flera olika sätt.

På ett ekonomiskt plan handlar det om att se kostnader i social välfärd som en investering med potentiell framtida vinst i form av en mer produktiv arbetskraft (Morel, N., Palier, B., Palme, J., 2012). Sociala investeringar är med andra ord ett *perspektiv* som betonar att kostnader för sociala insatser ska ses som investeringar i humankapital (ESO 2020:1). Här har bland annat nobelpristagaren James Heckman (2006) påvisat att tidiga insatser ger en god långsiktig återbäring.

Mer konkret är sociala investeringar också ett *resursfördelningssystem* som kompletterar traditionellt budgetarbete inom välfärdsområdet genom att kunna överbrygga förvaltningsgränser och budgetperioder (SKL 2015). Dessutom är det ett *arbetssätt* där satsningen förväntas ge ett positivt utfall för en specifik målgrupp och som får olika aktörer att arbeta mot ett gemensamt mål (ESO 2020:1)

Faktaruta

- I VGR avsatta medel för sociala investeringar 2020: 30 miljoner
- Regionutvecklingsnämndens totala budget 2020: 980 miljoner
- Totala VGR budget 2020: 57,6 miljarder
- Antalet projekt finansierade sedan 2015: 28
- Krav på medfinansiering: 50%

Sociala investeringar som verktyg för regional utveckling i Västra Götalandsregionen

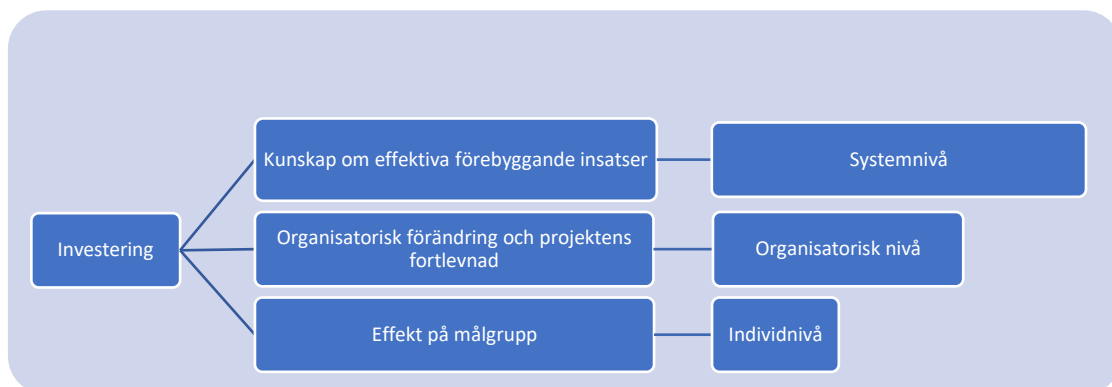
Regionutvecklingsnämnden (RUN) i Västra Götalandsregionen har sedan 2015 utlyst sociala investeringsmedel med syfte att

”..identifiera effektiva hälsofrämjande och förebyggande insatser för att främja barns och ungas framtida utveckling och hälsa med fokus på att gå ut grundskolan med godkända betyg”

Inriktningen mot fullföljda studier har funnits sedan starten och är en prioritering i den nuvarande regionala utvecklingsstrategin. I riktlinjerna för sociala investeringar i VGR beskrivs perspektivet att välfärdsinsatser ska betraktas som investeringar i humankapital. Arbetet ska främja samverkan mellan olika aktörer i förhållande till målgrupp, men också skapa social innovation. Det handlar mer om att organisera än att finansiera

I rapporten *Sociala investeringar i praktiken* presenterar Hermansson och Kastberg (2016) resultaten från en studie man genomförde under de inledande åren av arbetet med sociala investeringar i VGR. Syftet var att beskriva utvecklingen av arbetet utifrån intervjuer med politiker, tjänstepersoner och projektledare.

En viktig observation från rapporten var att det i arbetet med sociala investeringar finns olika effektnivåer, och att resultaten för varje enskild investering därför kan bedömas på olika sätt beroende på vad man lyfter fram. På *individnivå* handlar det främst om effekten av de enskilda investeringarna. Vilken effekt kan vi se på målgruppen, och vilken långsiktig samhällsekonomisk vinst leder detta till? På en *organisatorisk* nivå ser vi resultat i form av verksamhetsförändringar och i hur stor utsträckning projekten lever vidare efter finansieringsperioden. Vad återstår av samverkan, nya sätt att organisera sig, nya arbetsätt eller nya professioner? På *systemnivå* handlar det om lärandet och där resultaten kan förstås i termer av kunskap om effektiva förebyggande och främjande insatser samt spridning och uppskalning.



Beroende på tidshorisont och perspektiv så framkommer dessa olika nivåer som mer eller mindre relevanta. På kort sikt syns resultaten främst hos de individer som deltar i insatsen under investeringsperioden. Detta kan i sig innebära en långsiktig vinst, men då de enskilda projekten sällan påverkar hela populationer så befinner sig den ekonomiska vinsten främst på individuell nivå. Organisatoriska förändringar kan vara något mer bestående över tid och därför påverka större delar av en population under en längre tidsperiod. Kunskap om effektiva förebyggande insatser har potential att påverka på lång sikt, genom att metoder och arbetsätt kan spridas till andra delar av regionen.

Utmaningen med att främja en lärandeprocess och spridning av kunskap är att det kräver ett aktivt reflekterande och förutsättningar för utvärdering, uppföljning och spridning. Från projektens sida innebär det dagliga genomförandet och anpassning till förändrade förutsättning att detta utrymme inte alltid ges.

VGR har sedan uppstarten av arbetet med sociala investeringar utvecklat flera arbetssätt för att bidra till ett mer aktivt medskapande och lärande i relation till investeringarna. Det har blivit tydligt att arbetet med sociala investeringar handlar mer om att organisera än att finansiera. Flera satsningar har gjorts för att kvalitetssäkra och utveckla arbetet. Ett viktigt steg har varit att öppna upp för att de avsatta medlen också kan finansiera handledning för projekten och även större utvärderingar av investeringarnas resultat på organisatorisk och systemnivå. Förhoppningen är att detta ska leda till ett mer aktivt medskapande och att VGR kan agera för att de sociala investeringsmedlen ska få långsiktiga effekter på de välfärdsutmaningar som kan bemötas med förebyggande insatser.

Hur vet vi att vi gör rätt saker? – från kalkyl till tillit

I rapporten *Sociala Investeringar i praktiken* där man följde urvalsprocessen för vilka projekt som ska finansieras, noterade man att bedömningsgruppen inte ansåg att kalkylerna var tillräckligt trovärdiga. Ovana hos de lokala aktörerna och stor ovisshet kring samband mellan insats och effekt gör att kalkylerna blir osäkra. Det är helt enkelt svårt att upprätta trovärdiga samhällsekonomiska kalkyler när man arbetar med tidiga insatser.

Rapporten pekar på två motsättningar. Dels vill man med sociala investeringsmedel främja tidiga insatser, dels vill man att sociala investeringar ska främja nya metoder och arbetssätt. Utmaningen blir att vid tidiga insatser påvisa sambandet mellan insats och samhällsekonomisk vinst på sikt. Vid exempelvis ett skolmisslyckande är det inte förrän långt senare som samhället får bära den ekonomiska kostnaden, medan det är redan i tidigt skede tillsammans med föräldrar som vi bäst kan motverka skolmisslyckanden. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv kan detta tyvärr bedömas som en investering med för hög risk då det är svårt att bevisa sambandet mellan insats och vinst. När vi sedan lägger till att investeringen ska främja innovation där vi på förhand inte vet något om sambandet mellan insats och effekt, så komplicerar det saken ytterligare.



Svårigheterna med att använda samhällsekonomiska kalkyler i arbetet med sociala investeringar har lett till att riktlinjerna för arbetet omformulerats. Kriterier som blivit alltmer centrala i bedömningen av ansökningarna, är trovärdighet i *metod* och *implementering*. Det handlar kortfattat om att investeringarna ska bygga på forskning och/eller beprövad erfarenhet, att sambanden mellan insats och effekt ska vara väl motiverade samt att det ska finnas förutsättningar för fortsättning även efter investeringsperiodens slut. Det har skett en förskjutning från att betona samhällsekonomiska vinster till att lyfta fram lokala professionella erfarenheter och kunskaper i utformandet av projekten. Från att försöka bygga arbetet med sociala investeringar på samhällsekonomiska kalkyler så handlar det idag mer om tillit till den erfarenhetsbaserade kunskapen.

Denna förskjutning som skett i VGR sammanfaller med tillitsdelegationens slutbetänkande. I stället för resultatstyrning föreslog man en ny tillitsbaserad styrning i välfärdssektorn. Medarbetarens kompetens och erfarenhet skulle bättre tas tillvara för att uppnå rättssäker förvaltning (Tillitsdelegationen 2019).

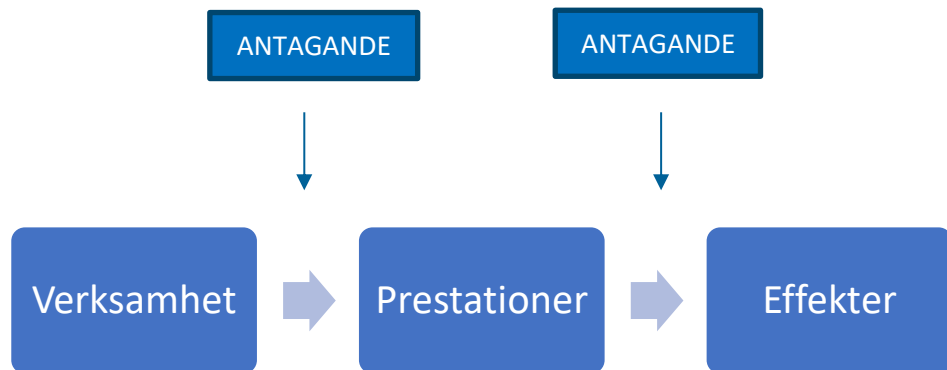
Det samhällsekonomiska makroperspektivet finns fortfarande kvar i VGR som ett ekonomiskt incitament för insatsen men numera mer i form av ett antagande, än något som måste följas och bevisas. Den regionala/lokala nivån med kommunalekonomiska styrmedel, har inte de bästa förutsättningarna för samhällsekonomiska beräkningar utan behöver dra nytta av och förlita sig på den nationalekonomiska forskningen.

Verksamhetslogik i sociala investeringar

I syfte att skapa en gemensam modell över investeringen används idag verksamhetslogik som verktyg. Ekonomistyrningsverket (ESV) förklarar att verksamhetslogik

”...beskriver hur olika händelser och skeden förmodas hänga samman, från mål och resurser till verksamhet och från verksamhet till prestationer och effekter. I en verksamhetslogik uttrycks också vilka antaganden som ligger till grund för att tro att det ena leder till det andra.” (ESV 2016:31)

En verksamhetslogik är en beskrivning av det förväntade sambandet mellan insatsen och effekten. Förenklat kan en verksamhetslogik beskrivas så här



Genom att beskriva en investering utifrån en verksamhetslogik så sätter man fokus på effekter samtidigt som antaganden blir synliga. Att investeringens antaganden lyfts fram i idéstadiet gör det möjligt att bedöma potential och trovärdighet, men det lägger också grunden för uppföljning och utvärdering. Något förenklat kan ett första led i logikkedjan visa hur de resurser som investeras faktiskt kan leda till önskade insatser. Vidare kan sedan ett andra led visa hur insatserna ska leda till de önskade effekterna.

Detta gör det möjligt att i en urvalsprocess bedöma investeringarnas potential genom att granska professionens antaganden som sambanden bygger på och avgöra huruvida de är trovärdiga. En vinst i relationen till de enskilda investeringarna är att man får ett gemensamt språk och ett gemensamt ramverk för att kommunicera och fortsatt utveckla projekten. Detta arbetssätt kan främja den lokala professionella erfarenheten och kunskapen samtidigt som uppföljning och utvärdering möjliggörs.

I arbetet med sociala investeringar i VGR förväntas de sökande att utveckla verksamhetslogiker redan i ansökningsprocessen och i den första fasen av projektet. I bedömningsprocessen är det möjligt att bedöma huruvida antaganden som gjorts mellan insats och effekt är rimliga, och om de motiveras utifrån tidigare forskning eller beprövad erfarenhet. Här är fokus på att så konkret

som möjligt förstå hur verksamheten och insatserna som finansieras ska bidra till investeringens mål och önskad effekt. Det är i detta steg som grunden kan läggas för ett reflekterande arbetssätt och långsiktigt lärande om effektiva tidiga insatser.

Framåt

Det som började med att medel avsattes för investeringar som på sikt skulle ge framtida vinst i form av lägre samhällskostnader, handlar nu mer om att utifrån tillit till kärnverksamhetens professionella och erfarenhetsbaserade kunskap bidra till social och ekonomisk hållbar utveckling.

Arbetet med sociala investeringar i VGR påverkas dessutom av en rad olika intressen, aktörer och värden som samexisterar. Utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv ligger den främsta vinsten i att framgångsrika metoder implementeras och skalas upp. En förhoppning är att investeringarna på det sättet påverkar fler verksamheter än de som deltagit i den enskilda investeringen. Det handlar om att skala upp den samverkan mellan lokala aktörer som sker inom investeringarna, till förvaltningsnivå och ledningsnivå.

Arbetets framgång avgörs alltså inte bara av om det går att kvantifiera de ekonomiska vinsterna (uteblivna kostnader) som uppstår, utan huruvida det skapas en lärandeprocess och om kunskapen sprids på ett sätt som skapar långsiktig förändring på organisations- och systemnivå.

Det är den utmaningen VGR nu står inför.

Shirin Bartholdsson, Elisabeth Bengtsson, Simon Wennstig

Koncernkontoret, Västra Götalandsregionen

Referenslista

Anna Balkfors, Tomas Bokström, & Tapio Salonen. (2020). Med framtiden för sig. ESO-rapport 2020: En ESO-rapport om sociala investeringar.

Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312(5782), 1900–1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>

Henriksson, Göran (2018). [Samhällsekonomiska kalkyler av sociala investeringar](#). Västra Götalandsregionen.

Jannesson, E., & Jonsson, R. (2015). Organisering och styrning av sociala investeringar. Sveriges Kommuner och Landsting. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-121593>

Kastberg, G., & Hermansson, C. (2016). Sociala Investeringar i Praktiken (Kfi 135).

Kastberg, G., & Lagström, C. (2019). Sociala Investeringar - En uppföljning av relationer (U 101). ISBN 978-91-87454-62-2

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2011). Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges. Policy Press.

<http://ebookcentral.proquest.com/lib/gu/detail.action?docID=801084>

Ekonomistyrningsverket. (2016). Vägledning - verksamhetslogik (ESV 2016:31).

[Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021 – 2030.](#)

Tillitsdelegationen (2019) Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten SOU 2019:43