

Erik Jannesson, Robert Jonsson, Josefina Syssner  
Centrum för kommunstrategiska studier  
Linköpings universitet

## **Rapport - avrapportering steg 1 och projektplan steg 2**

### **Studie av organisations- och styrningsstrukturer i Norrköpings sociala investeringsfond**

#### **Bakgrund**

I december 2010 beslutade kommunstyrelsen i Norrköpings kommun att inrätta en social investeringsfond med totalt 40 miljoner kronor att tillgå. I de riktlinjer som beslutats av kommunstyrelsen anges att syftet med den sociala investeringsfonden är ”att genom ett förebyggande arbete för grupper av kommuninvånare bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede, för att exempelvis undvika kostnader för genomgripande insatser i skolan och stora kostnader för placering av barn och ungdomar. På sikt ska det förebyggande arbetet minska risken för långvarig arbetslöshet. Arbetslöshet kan resultera i utsatthet samt negativa konsekvenser för hälsa, välbefinnande och möjlighet att delta i samhället.”

Investeringsfonden har nu verkat i snart tre år, och den har under denna tidsperiod väckt stort intresse bland kommuner som arbetar eller önskar arbeta på liknande sätt. Mot bakgrund av detta är det betydelsefullt att studera hur fondens arbete fungerar, särskilt med avseende på organisering och styrning.

#### **Syfte**

I föreliggande projekt uppdras åt Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) att kvalitetssäkra Norrköpings kommuns sociala investeringsfond. CKS ska genomföra en studie, vars syfte är att identifiera, beskriva och analysera organisations- och styrningsstrukturerna för Norrköpings sociala investeringsfond. CKS ska också stödja och delta i utvecklingen av denna struktur.

## **Prioritering**

CKS ska arbeta med två parter; Norrköpings kommun samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). CKS ska prioritera arbetet med Norrköpings kommun.

## **Mål**

Målet för projektet är:

att nå en utvecklad modell för Norrköpings kommuns sociala investeringsfond. I modellen ska fondens samtliga komponenter vara väl beskrivna: analys av behov, identifiering och prioritering av viktiga områden, kriterier för ansökningar till fonden, spridning av information gällande fondens verksamhet, beskrivning av uppföljningssystem, rutiner för insamling av nödvändiga data och beräkningsmodeller.

att modellen för fonden ska kunna inspirera och stödja andra kommuner och landsting som vill införa liknande modeller.

att med det egna projektarbetet som utgångspunkt utveckla en kunskapsbaserad processmodell. Procesmodellen föreslår hur kommuner kan gå till väga i arbetet med att identifiera, problematisera och ta ställning till de centrala överväganden som är av relevans vid arbete med sociala investeringar.

att skapa förutsättningar för ett långsiktigt hållbart arbete i Norrköping.

## **Projektets upplägg**

Projektet genomförs i två steg varav innevarande rapport utgör avrapporteringen för arbetet hösten 2013, steg 1. I avrapporteringen för steg 1 inkluderas även stora delar av projektplanen för steg 2. Det som exkluderas av projektplanen steg 2 är projektets organisering och projektets ekonomi. Steg 2 genomförs under 2014.

## **Avrapportering steg 1**

Under hösten 2013 har organiserings- och styrningsstrukturerna för Norrköpings sociala investeringsfond studerats. I innevarande rapport presenteras resultatet av

studierna som skett hösten 2013 samt projektplanen för steg 2. Den senare tydliggör hur CKS och Norrköpings kommun under 2014 ska arbeta vidare med att öka förståelsen för styrkor och brister i organiseringen och styrningen av sociala investeringar. Resultatet av höstens studier har landat i en nulägesbild samt ett antal viktiga fokusområden för organisering och styrning av sociala investeringar i kommuner och offentliga organisationer. Fokusområdena som presenteras utgör grunder för vad som kommer att studeras interaktivt under steg 2.

### **Nuläge Norrköpings sociala investeringsfond**

Höstens kartläggning och analys av Norrköpings kommuns sociala investeringsfond har baserats på ett flertal olika typer av källor. En viktig sådan är befintlig dokumentation kring fonden, så som riktlinjer, processbeskrivningar, ansökningsinformation, inkomna ansökningar, idéutkast samt diverse annat externt tillgängligt material. Dessutom har vi närvarat vid ett par ledningsgruppsmöten för att aktivt ta del av diskussionerna kring fonden, samt vid ett par konferenser där en fokuserade just Norrköpings sociala investeringsfond, medan den andra var mer generell avseende sociala investeringar.

Utöver ovanstående har vi dels haft en kontinuerlig dialog med framför allt Louise Källbom avseende konkreta frågor vi haft gällande investeringsfondens organisering och styrning, dels tagit del av slutresultatet av Health Navigators analys av investeringsfonden. Den senare är baserad på dokumentstudier och kortare intervjuer med personer kopplade till investeringsfonden.

Vi konstaterar att Norrköpings kommun kommit en bra bit på väg i sitt arbete med att etablera en långsiktigt hållbar social investeringsfond. Det finns en god struktur på plats avseende organisering och styrning, och en stor del av fondens totala resurser är i omsättning. En närmare analys av de ansökningar som beviljats visar också att det jobbat aktivt med att öka tydligheten i ansökningarna, framför allt när det gäller de viktiga orsak-verkan-samband som ligger till grund för projektet. Vi observerar även generellt en utvecklingsvilja när det gäller att öka detaljeringsgraden avseende de formaliserade organiserings- och styrningsstrukturerna. Ett sådant utvecklingsarbete pågår dessutom löpande.

Vi anser att utvecklingsarbetet är på väg i rätt riktning, men vi konstaterar att det finns ett flertal ytterligare områden som med fördel beaktas. Utifrån de diskussioner vi har

haft med referensgruppen för forskningsprojektet konstaterar vi att några av dessa områden är av stort intresse för Norrköpings kommun (i nästa kapitel markerade med texten av särskild betydelse för Norrköpings kommun), medan andra är av primärt intresse kopplat till den övergripande kunskapsbaserade processmodell som ska utvecklas inom forskningsprojektet. Nedan följer en presentation av samtliga fokusområden som vi avser fördjupa oss i under 2014.

## **Viktiga fokusområden för kommuners organisering och styrning av sociala investeringar**

I det följande presenteras de fokusområden som CKS anser är viktiga att beakta vid offentliga organisationers och specifikt kommuners organisering och styrning av sociala investeringar. De områden som presenteras är ett resultat av en interaktiv kunskapsbildning under hösten 2013. Fokusområdena arbetades fram utifrån empiriska studier av Norrköpings kommuns sociala investeringsfond samt utifrån litteraturstudier. Resultaten från dessa studier diskuterades vid referensgruppsmöten där forskare från Linköpings universitet och representanter från Norrköpings kommun och SKL medverkade.

I nästa avsnitt presenteras de fokusområden som är relaterade till organisering. Därefter presenteras de områden som är relaterade till styrning. Avslutningsvis presenteras kontextuella förhållanden som är viktiga att beakta vid organisering och styrning av sociala investeringar.

### **Organisering**

#### **Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens roller relaterade till sociala investeringar**

Kommunfullmäktige (KF) är det kommunala organ som väljs direkt av medborgarna. KF:s sammanträden ska alltid vara offentliga. KF är det politiska organ som fattar viktiga ekonomiska beslut såsom beslut om nästkommande års budget och flerårsbudget. I detta inkluderas kommunens investeringsbudget. Historiskt sätt har KF haft en betydande ställning i kommunerna och har så även några år in på 2010-talet. I början av 1990-talet i samband med tillkomsten av den nu gällande kommunallagen minskade den restriktiva synen på KF:s möjligheter att delegera beslutanderätt till styrelser och övriga nämnder. Bakgrunden var kommunernas

omfattande expansion som medfört organisatoriska problem för KF att hinna med och besluta i alla ärenden.

Kommunstyrelsen (KS) är ett beredande organ till KF och leds av KS-ordföranden. En KS-ordförandes roll är fyrfaldig och handlar om att leda kommunens kommunstyrelse, kommunen som politiskt organ, kommunen som samhällsaktör och det egna partiet. Det finns åtskillnader mellan rollerna för KF och för KS, och vad detta innebär för organisering och styrning av en social investeringsfond och dess ingående sociala investeringsprojekt är ett område vi avser att belysa under 2014. (Referenser: Gustafsson, 1999; Jonsson et al, 2002; Jonsson, L 2003; Jonsson, R 2013)

#### **Styrgruppens sammansättning vid hantering av sociala investeringsfonder**

I kommuner finns både en politisk ledning och en administrativ ledning. I och med tillkomsten av 1991 års kommunallag har friheten för kommunerna blivit större när det gäller möjligheten att fatta beslut om sin inre organisation. Utvecklingen har lett till att Sverige är det land i Europa som har minst formaliserade strukturer för hur de båda ledningssystemen ska samverka. Generellt sett är det dock den politiska ledningen på lokal nivå som via politiska beslut bestämmer *vad* kommunen ska göra. Undantaget är myndighetsuppgiften. Utifrån *vad* som ska göras tillåts i regel den administrativa ledningen bestämma *hur* det ska genomföras.

Uppdelningen i vad- och hur-frågor har i den komplexa kommunala verkligheten inte visat sig vara tillräcklig. Vad som är en vad-fråga, vad som är en hur-fråga och var gränsen dem emellan går är en tolkningsfråga. Studier har visat allt från att den administrativa ledningen är maktlösa makthavare till att de har makten över såväl vad- som hur-frågor.

Traditionellt sätt är det den politiska ledningen och specifikt kommunfullmäktige som tar beslut vid kommunala investeringar. För att hantera Norrköpings sociala investeringsfond har kommunen tillsatt en styrgupp som består av politiker och tjänstemän. Styrgruppen är ett beredande organ inför KS gällande sociala investeringar. Styrgruppens roll och dess sammansättning är ett område vi kommer att studera under 2014. (Referenser: Tollgerdt-Andersson, 1998; Jonsson et al, 2002; Högberg, 2007; Jonsson, 2013)

### **Styrgruppens rutiner vid hantering av nya idéer av relevans för sociala investeringar**

Kulturen i en organisation utgörs av ett generellt system av regler, vilket styr meningsskapandet i en organisation. Det innebär att organisationskulturen förser en organisations medlemmar med en tolkningsram genom vilken individerna skapar mening kring det de gör. En styrgrupps identitet utgör en del av organisationskulturen och är fokuserad på vem man är. Styrgrupps arbetsuppgifter består till stora delar av att hantera information och ta beslut. Hur beslut tas i en styrgrupp kan variera beroende på den kultur och identitet som förser gruppen med dess tolkningsram.

I kommuner finns det ett antal logiker som bidrar till kommunernas särskiljande drag. Det finns en politisk logik som innebär att majoritetens vilja leder till beslut. Det finns en administrativ logik som handlar om att följa principer och lagar samtidigt som det handlar om att komma överens. Till detta kan läggas en servicelogik som handlar om vad som är bra för dem som nyttjar tjänsterna. Under 2014 avser vi att titta närmare på styrgruppens rutiner och hur beslut fattas gällande sociala investeringar. (Referenser: Smircich, 1983; Albert and Whetten, 1985; Jonsson och Arnell, 2006; Adolfsson och Solli; Jonsson, 2002)

### **Kommunicerandet av en social investeringsfond**

Norrköpings kommun och SKL konstaterade i slutet av 2013 vid en workshop gällande den sociala investeringsfonden att vetskapen om Norrköpingsmodellen har fått en stor spridning i kommunsverige. Samtidigt konstaterades att vetskapen om den sociala investeringsfonden i Norrköping som organisation och geografiskt område inte är så stor som man förväntat sig. Vid organisationsförändringar och vid organisatoriska innovationer är betydelsen av omfattande och genomtänkt kommunikation viktig.

Betydelsen av att vardagens aktörer, det vill säga de som arbetar i den operativa verksamheten, känner till den sociala investeringsfonden är stor. Dessa vardagsaktörer har goda kunskaper om den verksamhet som bedrivs och därmed kan de tänkas ha idéer gällande sociala investeringsprojekt. Vi konstaterar att det finns anledning att fortsätta att förkovra sig inom fokusområdet under 2014. (Referenser: Appelbaum and Wohl, 2000; Jonsson et al, 2002)

### **Investeringsfondens organisatoriska placering**

En social investeringsfond kan vara placerad på ett flertal olika ställen inom en kommun. I Norrköping har den placerats centralt med economichefen som direkt ansvarig, medan den i andra kommuner har placerats hos socialförvaltningen. En rad andra alternativ är också möjliga. Valet av intern placering påverkar förutsättningarna för fonden vad gäller bland annat organisering, styrning, prioritet och spridning.

Ett alternativ till en intern placering av fonden är att hitta en extern lösning där den inte hanteras inom den traditionella kommunala verksamheten utan av en egen juridisk person med direkt koppling till kommunen. Poängen med en sådan är då att kapital från andra aktörer kan användas för att på så sätt öka investeringsbasen. Vi avser titta närmare på vad det finns för konkreta lösningar på det sistnämnda, utan att för den skull göra en utredning av exakta juridiska förutsättningar för dessa.

### **Sociala investeringar som förändrings-, försöks-, samverkans-, och/eller uppdragsprojekt**

Sociala investeringsprojekt kan karaktäriseras av olika projekttyper, såsom förändrings-, försöks-, samverkans- och uppdragsprojekt. Vanligtvis överensstämmer inte verkliga projekt fullt ut med teorins projekttyper – trots detta kan projekttypologin medverka till att öka förståelsen för utmaningar som ägare, projektledare, projektdeltagare och intressenter möter under projektets gång.

Förändringsprojekt innebär att åstadkomma förändringar i struktur, kultur och/eller process i en befintlig organisation, och dess utmaningar är bland annat att klara av att lösgöra sig från den befintliga organisationen under projektets pågående och därefter klara av att implementera avsedda förändringar. Försöksprojekt karaktäriseras av att en tillfällig organisation byggs upp, och till skillnad mot ett förändringsprojekt är tanken att ett ”lyckat” försöksprojekt ska medföra något nytt. Samverkansprojekt kan utgöras av både intra- och interorganisatorisk samverkan och syftar till att förbättra kapacitet. Gemensamt för båda dessa typer av samverkansprojekt är att gå över organisatoriska gränser, såväl strukturella som konceptuella. Vid samverkan mellan organisationer med olika huvudmän ökar komplexiteten eftersom olika huvudmän kan tänkas styras av olika lagar och förordningar samt är bärare av olika organisationsidentiteter. Uppdragsprojekt är en tidsmässigt avgränsad verksamhet som drivs av en organisation, men finansieras av en annan. En betydande utmaning för nämnda typ av projekt är hur lärande ska ske såväl inom som mellan tidsperioder. Vad olika typer av projekt innebär för sociala investeringar i relation till metodutveckling och

organisatoriskt lärande är betydelsefullt att studera – vilket vi avser att göra under 2014. (Referenser: Jonsson, 2002; Jensen et al, 2007; Löfström 2011)

### **Sociala investeringar och implementering i ordinarie organisation**

Organisatoriska gränser är centrala för projekt som bedrivs inom och mellan organisationer. Organisatoriska gränser kan vara av strukturell och konceptuell karaktär. Med hjälp av gränser avskiljs och definieras projekt – de kan medverka till att skapa legitimitet och arbetsro. De kan även medverka till att skapa skydd för insyn samt identitet och image. Att avgränsa projekt från ordinarie verksamhet och att implementera projektverksamhet och/eller idéer sprungna ur projekt är något som konstrueras under processens gång. När projekt av exempelvis sociala investeringskaraktär ska avslutas är det rimligt att anta hanteringen av såväl strukturella- som konceptuella gränser har betydelse för framtida effekter. Projekttyp vid sociala investeringar och projektgränsernas styrka är förhållanden som rimligtvis bör beaktas vid metodutveckling och implementering i ordinarie verksamhet. Hur sociala investeringsprojekt och dess effekter samt metodutveckling hanteras i termer av nedmontering av strukturella och konceptuella gränser är ett område vi avser att studera under 2014. Fokusområdet är av särskild betydelse för Norrköpings kommun. (Referenser: Jensen et al, 2007; Löfström 2010)

### **Uppföljning, lärande utvärdering och följeforskning av sociala investeringsprojekt**

Traditionellt har projekt betraktats som något rationellt där mål ställs upp och resurser tillsätts. Omgivningen betraktas som stabil och framtiden kan förutses. Utifrån ett sådant perspektiv kan det vara lämpligt med en planeringsstyrd utvärderingsmodell, som ger svar på om målen uppnåddes. Vill man åstadkomma något mer, exempelvis multiplikatoreffekter (effekter som förmeras, förädlas och förstoras) samt metodutveckling visar senare tids forskning att utvecklingsinriktad utvärdering med tydliga kopplingar till tidigare studier och redovisade resultat är att föredra. Vad som är att föredra vid uppföljning och utvärdering av sociala investeringar är en fråga för den framtida forskningen. Det är rimligt att anta att kontextanpassade utvärderingar, utifrån projektens särart, med en betoning på lärande- och teoribaserad utvärdering skapar förutsättningar för utveckling i önskad riktning. Att uppnå multiplikatoreffekter torde vara av betydelse för sociala investeringar där konkreta effekter och framför allt metodutveckling står i centrum.



En annan viktig aspekt för att lyckas med uppföljning och metodutveckling vid sociala investeringar torde vara ett aktivt ägarskap. Med aktivt ägarskap avses att det finns en stark och intresserad aktör som kan skapa förutsättningar för att projektet drivs framåt och som har mandat att se till att resultat tas om hand och därmed skapar förutsättningar för förmering, förädling och förstoring.

Då det är viktigt att skapa förutsättningar för multiplikatoreffekter och metodutveckling, finns det anledning att redan i förkalkylen beakta vilken typ av utvärdering som anses mest fördelaktig för respektive projektet. Vilken kompetens behövs för utvärderingen och hur ska kostnaden fördelas? Beroende på vilken typ av utvärdering som planeras kan det bli aktuellt för utvärderaren att hantera uppgifter som är sekretessbelagda. Vi konstaterar att organisering av utvärderingar kring sociala investeringar är förknippade med frågor kring kompetens, kostnader och i vissa fall även sekretess. Hur organiseringen av utvärdering ska ske, vem som ska stå för kostnader, och hur hinder i form av sekretess kan hanteras i samband med sociala investeringsprojekt är ett område vi avser att fördjupa oss i under 2014. Fokusområdet är av särskild betydelse för Norrköpings kommun. (Referenser: Svensson et al, 2009; Brulin och Svensson, 2013; Vataja, 2011)

#### **Sociala investeringar och samordning/samverkan utifrån ett regionalt/nationellt perspektiv**

De svenska kommunerna har under 2000-talet börjat samverka mer med kommuner och andra organisationer. Oftast förklaras samverkan med en strävan efter lägre kostnader via stordriftsfördelar eller för att kunna hantera kompetenskrav. Beträffande sociala investeringar och samverkan mellan kommuner så vet vi idag väldigt lite, då sociala investeringar är ett nytt fenomen. Mot bakgrund av att sociala investeringar är av relevans för kommuner som organisationer och som geografiska områden, finns det anledning att uppmärksamma samverkansprojekt gällande sociala investeringar.

Tidigare studier gällande interkommunal samverkan har påvisat såväl hinder som möjligheter för att lyckas med samverkan. En forskningsinriktning kan därför vara vilka hinder och möjligheter som karakteriserar sociala investeringar som utgörs av regionala/nationella samverkansprojekt. Initieras något socialt investeringsprojekt där regional och/eller nationell samverkan står i fokus kommer detta empiriska fenomen att studeras under 2014. (Referenser: Anell och Mattisson, 2009; Danemark och Kullberg, 1999)

## **Styrning**

### **Investeringsfondens koppling till kommunens vision och övergripande uppgifter**

I ett ekonomiskt styrsystem utgör organisationens vision den ledstjärna som organisationen förväntas sträva mot. Visionen bör uppfattas som möjlig att uppnå, men inte utan en stor bakomliggande arbetsinsats. En vision medför att organisationen har något att sträva mot. Den är relaterad till organisationens identitet då den bidrar till att rikta uppmärksamheten mot det organisationen strävar mot. Visionen medför en inriktning relaterad till organisationens övergripande uppgifter. För kommunerna är dess övergripande uppgifter att vara myndighetsutövare, vara serviceleverantör, utgöra medborgarnas intresseorganisation samt agera som en samhällsaktör. Visionen medför en särpräglning på hur en kommun förväntas agera utifrån dess övergripande uppgifter. För att konkretisera en organisations vision så bryts den ner i mål, strategier och en ekonomisk handlingsplan över en tidsperiod. Relaterat till en kommuns investeringsfond för sociala investeringar utgör visionen en vägvisare – en vägvisare som varje socialt investeringsprojekt ska förhålla sig till, såvida kommunen har en verklig styrambition med visionen. Visionens roll för sociala investeringar är ett område för fortsatt forskning som vi kommer att arbeta vidare med under 2014. (Referenser: Anthony & Govindarajan, 2006; Campbell & Alexander, 1997; Jonsson, 2013)

### **Sociala investeringar och alternativkostnadsbegreppet**

För kommuner är det betydelsefullt att eftersträva en bra förmåga att hushålla med resurser såväl inom som mellan tidsperioder (budgetår). En viktig del i detta är att alla större investeringar ska föregås av utredningar som klargör de behov som investeringarna ska betjäna. Alternativkostnadsbegreppet är ett begrepp som är rimligt att använda vid motiveringar av sociala investeringar. Exempelvis kan alternativkostnaden relateras till ett scenario där ingen social investering genomförs. Utöver det kan alternativkostnaden tydliggöras utifrån två olika genomförandesätt. Det kan röra sig om olika sätt att organisera den sociala investeringen, exempelvis i egen regi eller via ett externt uppdrag. Poängen med att använda alternativkostnadsbegreppet är för att skapa ökad förståelse och för att få mer genomtänkta beslutsunderlag. Vid traditionella investeringar, det vill säga investeringar i fysiskt kapital är det vanligt förekommande att alternativkostnadsbegreppet används, dels vid verksamhetsutredningar som föregår den så kallade investeringsutredningen och dels vid investerings-

utredningen som sådan. Huruvida det är lämpligt att arbeta med alternativkostnadsbegreppet, och i så fall hur vid sociala investeringar är något vi avser att fördjupa oss i under 2014. Fokusområdet är av särskild betydelse för Norrköpings kommun. (Referenser: Brorström et al, 2005; Mattisson et al, 2006)

### **Sociala investeringsfonder och dess "tak"**

I alla investeringssammanhang där det finns ett maxbelopp för de totala investeringarna, så kallat investeringstak, behöver det finnas tydliga prioriteringskriterier för hur valet mellan olika investeringar ska ske. Detta blir särskilt viktigt i en situation där det finns alternativa investeringar men ett begränsat resursutrymme. Vilken investering ska då väljas, och varför? Prioriteringskriterierna är tänkta att ge tydliga svar på dessa frågor.

En konsekvens av investeringstak och prioriteringskriterier är att det finns en risk att lönsamma investeringar inte genomförs. Det finns även en risk för att investeringar med så kallad låg risk genomförs på bekostnad av projekt som är förknippade med högre risk, men också högre potential. I en konkurrenssituation med två eller flera lönsamma investeringar men begränsade resurser kommer bara en eller ett fåtal att faktiskt genomföras. Det finns därför anledning att ha en genomtänkt idé om hur sådana situationer ska hanteras; ska mer resurser tillföras, ska goda investeringsmöjligheter slussas vidare på något sätt inom organisationen, ska bara den investering som ryms inom investeringsbudgeten genomföras, eller något annat alternativ? Under 2014 avser vi fördjupa diskussion om denna problematik och lyfta fram alternativa åtgärdsområden. Vi avser dessutom fördjupa oss i frågan om prioriteringskriterier med fokus på tänkbara områden inom vilka mer specifika kriterier lämpligen utformas.

### **Innebörden av effekter**

Det finns ett flertal olika definitioner av begreppet effekt, och inte ovanligen används olika definitioner inom ramen för samma kontext, exempelvis en social investeringsfond. För att skapa en tydlig styrning är det viktigt att utgångspunkterna är desamma, och att det råder enhetlighet avseende innebörden av ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter.

Att beakta effekters varaktighet är också en central fråga, då varaktigheten är tydligt kopplad till hur mycket värde som skapas. Att förstå effekters varaktighet är också en

viktig utgångspunkt för att kunna välja rätt aktiviteter som långsiktigt ska bidra till att effekterna hålls på en stadig eller ökande nivå.

Även en verksamhets påverkan är viktig att förstå, det vill säga hur stor del av de uppnådda effekterna som kan hänföras direkt till den aktuella verksamheten, och vad som beror på annat. Förstår vi inte detta är risken betydande att vi hänför effekter och värden till aktiviteter som inte är den huvudsakliga källan till dem. Dessa tre aspekter av effekter (innehåll, varaktighet och påverkan) är något som vi avser fördjupa oss i under 2014. Fokusområdet är av särskild betydelse för Norrköpings kommun. (Referenser: Nicholls et al., 2012; Nilsson & Hahn, 2012)

### Värdering av effekter

Värdering av ekonomiska effekter som en konsekvens av en social investering har normalt två dimensioner: De kan leda till (a) reella kostnadsbesparingar, exempelvis i form av uppsägning av personal. Men i normalläget är det "bara" (b) fasta resurser som frigörs och således kan spenderas på annat/andra. Hur dessa dimensioner ska beaktas vid ekonomisk värdering av sociala investeringar behöver diskuteras djupare. Dessutom behöver grunderna till de faktiska värderingarna belysas. Räcker det med egna kvalificerade gissningar som utgångspunkt för vilka effekter som uppstår, behövs det vetenskapliga bevis eller något däremellan?

En annan viktig fråga är i vilken utsträckning de ekonomiska effekterna ska värderas (hur många och för vilken tidsperiod). Att betrakta investeringen som ett kommunalekonomiskt fenomen kommer exempelvis ge ett svar som skiljer sig från det som erhålls om kommunen betraktas som geografiskt område.

Nuvärdesberäkningar av framtida ekonomiska effekter behöver också diskuteras. Vid investeringar i fysiskt kapital, där intäkter uppstår fördelade över olika tidsperioder, diskonteras de framtida värdena till dagens penningvärde för att skapa jämförbarhet i utfallet av olika alternativ. Rimligen bör detta även beaktas vid sociala investeringar, men det finns behov av att gräva djupare i detta för att klargöra relevansen.

Avslutningsvis skapar alla aktiviteter vanligen någon form av ekonomisk, social och miljömässig effekt. För att förstå det totala värdeskapandet av en investering behöver således även sociala och miljömässiga effekter värderas. Det finns en rad verktyg för detta, men är dessa relevanta i en socialinvesteringsfundscontext, och i så fall på vilket sätt? Samtliga dessa frågor avser vi fördjupa oss i under 2014. Fokusområdet är

av särskild betydelse för Norrköpings kommun. (Referenser: Fujiwara & Campbell, 2011; Nicholls et al., 2012; Nilsson & Hahn, 2012; Nilsson & Wadeskog, 2008; Stern, 2006)

#### **Återföring av medel till en social investeringsfond**

I Norrköpings kommuns investeringsfond är de så kallade återföringarna från förvaltningarna central. En del i detta är hur de prognostiserade återföringarna i förkalkylen ska betraktas i förhållande till det faktiska utfallet; ska förkalkylen betraktas som ett fast avtal eller utgångspunkt för dialog och dynamisk fördelning anpassade till realiteten? En väl avvägd diskussion om fördelar och nackdelar med dessa två utgångspunkter är således viktig för att kunna hantera investeringarna på ett relevant sätt.

Dessutom är riskfördelningen mellan den centrala kommunbudgeten och förvaltningsbudgetarna viktig att diskutera och analysera, primärt med utgångspunkt i vad riskfördelningen ger förvaltningarna för incitament att implementera utvecklade metoder i den ordinarie verksamheten. Om de själva inte står för den risken, är de då lika angelägna att implementera nyutvecklade metoder i den ordinarie verksamheten? På temat risk finns det också anledning att fördjupa sig i vilka kriterier som bör användas för riskbedömning av inkomna ansökningar; en formalisering och tillämpning av sådana kan tänkas utgöra ett viktigt verktyg för väl genomtänkta investeringsbeslut. Båda områdena (förkalkylens karaktär samt risk) är viktiga ur ett investeringsfondsperspektiv, och vi avser därför fördjupa oss i dessa aspekter under 2014. Fokusområdet är av särskild betydelse för Norrköpings kommun. (Referenser: Simon, 1995. Brorström och Siverbo, 2008)

#### **Användningen av kapitalkostnadsbegreppet**

Vid hantering av investeringar i fysiskt kapital används kapitalkostnadsbegreppet för att belysa kostnader kopplade till ekonomisk livslängd, internränta och avskrivning. I vår diskussion ovan om effekter, dess värde och återföring har vi beaktat samtliga fenomen som inryms i kapitalkostnadsbegreppet, utan att för den skull använda det explicit. Men med tanke på hur vedertaget kapitalkostnadsbegreppet är i investeringssammanhang finns det behov av en fördjupad diskussion om relevansen i en explicit användning av begreppet också vid sociala investeringar. Vi avser därför titta närmare på detta under 2014. (Referenser: Brorström et al, 2005; Mattisson et al, 2006)

## **Kontextuella faktorer**

Hur en investeringsfond bör organiseras och styras beror på den situation den aktuella kommunen befinner sig i. Situationen kan beskrivas utifrån en eller flera så kallade kontextuella faktorer. Några exempel på sådana är kommunens övergripande styrfilosofi (innefattande syn på aspekter som organisering, styrning, rollfördelning, resursbehov, prioriteringsområden och risk), kommunens ekonomiska förutsättningar, investeringsfondens mognad (avseende tid och lärdomar) samt synen på kommunen som organisation eller geografiskt område.

I en kunskapsbaserad processmodell för en social investeringsfond är de huvudsakliga kontextuella faktorerna viktiga att belysa då de är av stor betydelse för lämpliga val på en mer detaljerad nivå. Vi avser därför studera vilka kontextuella faktorer som verkar vara viktigare än andra att fundera kring och förstå avseende en kommuns egen investeringsfond. (Referenser: Galbraith, 1973)

## **Steg 2**

I det följande presenteras projektplanen i kronologisk ordning. Utöver det som beskrivs nedan i projektplanen så kommer CKS-forskarna i innevarande projekt att medverka i ett forskarnätverk för sociala investeringar där SKL är sammankallande.

### **Under februari 2014 kommer följande att ske:**

Genomföra ett möte med referensgruppen gällande rapporten från 2013 med fokus på resultat och projektplan.

Hålla i ett möte med Norrköpings kommun, inkluderat PUFF (praktik, utveckling, forskning och framtid), kring rapporten från 2013 med fokus på resultaten och lärandet. Vid mötet diskuteras även innevarande projektplan.

Genomföra ett möte med SKL och representanter för Psynk (psykisk hälsa barn och unga) med fokus på rapporten från 2013.

### **Under mars – maj 2014 planeras följande aktiviteter:**

Förtydliga och precisera projektets forskningsfrågor. Dessa forskningsfrågor ska vara relaterade till organisering och styrning av sociala investeringar.

Bedriva studier av tidigare forskning och skriva fram ett avsnitt som behandlar tidigare studier och redovisade resultat avseende organisering och styrning av sociala investeringar.

Bedriva empiriska studier i form av fördjupande intervjuer med nyckelpersoner i Norrköping, observationer samt dokumentstudier.

Sammanställa empiriska observationer i ett dokument.

Genomföra kontinuerlig avrapportering till Norrköpings kommun och framför allt till teamledaren för Sociala investeringar samt PUFF.

#### **Under våren 2014 planeras följande aktiviteter:**

Genomföra en halvtidspresentation av empiri och tidigare studier inför Norrköpings kommun och SKL i form av ett lärseminarium.

Genomföra en halvtidspresentation av empiri och tidigare studier samt formulerade forskningsfrågor och möjliga resultat inför referensgruppen.

#### **Under augusti – oktober 2014 planeras följande aktiviteter:**

Bedriva teoretiska studier relaterade till forskningsfrågorna.

Genomföra observationer och bedriva uppföljningsintervjuer.

Påbörja skrivande av en rapport. Rapporten fokuserar på ändamålsenliga organisations- och styrmodeller samt ändamålsenliga strategier vid användande av sociala investeringar.

Presentera utkast till den rapport som ska levereras till Norrköpings kommun för referensgruppen.

Arbeta fram och avrapportera en projektplan, nr 3 inför fortsatta studier 2015.

#### **Under november – december 2014 planeras följande aktiviteter:**

Diskutera rapporten och forskningsfrågorna med referensgruppen. Detta sker i slutet av 2014 så att synpunkter kan hanteras innan rapporten avrapporteras.

Skriva klart och avrapportera en rapport till Norrköping och SKL med fokus på ändamålsenliga organisations- och styrmodeller samt ändamålsenliga strategier vid användande av sociala investeringar. Rapporten är klar senast den 10/12 2014. Utöver rapporten arrangeras ett seminarium i början av december med fokus på lärande med utgångspunkt i rapporten. Vilka som ska bjudas in till seminariet beslutas av referensgruppen i slutet av 2014.

För projektets organisation och ekonomi hänvisas till dokumentet ”Projektplan steg 2”.