

Karolina Nygren
Utvecklingsledare
08 560 39 236
karolina.nygren@ekero.se

Sociala bokslut och investeringsfonder inom PRISMA

Dnr SN12/139-701

Bakgrund

PRISMA (Preventivt Inriktat SaMArbeta) är benämningen på den samverkan som syftar till att stärka och utveckla det preventiva arbetet i Ekerö kommun. Arbetet utgår från en plan som redovisar målsättning och strategier för det främjande och förebyggande arbetet där målgruppen är samtliga barn och ungdomar i kommunen. De tre beställarnämnderna, Socialnämnden, Kultur- och fritidsnämnden och Barn och utbildningsnämnden samverkar i arbetet. Samordningsansvaret ligger hos Barn och utbildningsnämnden. De övergripande målsättningarna inom PRISMA kan sammanfattas enligt följande:

- Stärka kompetensen i kommunen kring förebyggande och främjande arbete
- Ge tidigt stöd till barn i riskzon
- Stärka samverkan

I september förra året fattade beställarnämnderna beslut om fortsatt inriktning för PRISMA:s arbete och i samband med detta beslut fick nämndkontor och socialkontor i uppdrag att ”redovisa möjligheten att använda sociala bokslut och investeringsfonder för att stärka preventivt inriktat samarbete, PRISMA”.

Syfte

Detta ärende syftar i första hand till att reda ut begreppen ”sociala bokslut” och ”investeringsfonder” inför vidare ställningstagande.

Investeringsfonder har införts i flera kommuner varför tyngdpunkten kommer att läggas på beskrivningen av dessa samt vilka förutsättningar som krävs för att införa investeringsfonder i den kommunala verksamheten.

Sociala bokslut

Sociala bokslut och sociala investeringsfonder är verktyg som kan användas för att på olika sätt belysa och stärka målsättningen att förebyggande satsningar på barn och unga under uppväxttiden kan leda till positiva samhällsekonomiska effekter i form av t ex minskad arbetslöshet och sänkt risk för missbruk senare i livet.

Enkelt uttryckt bygger sociala- eller socioekonomiska bokslut på att räkna alternativkostnaden för ett förebyggande projekt/arbete. När en förebyggande insats införs följer vissa kostnader eller investeringar, t ex personalresurser och lokaler. Syftet med den förebyggande insatsen är att motverka att enskilda individer i framtiden ska behöva insatser från samhället, t ex i form av ekonomiskt bistånd. Genom att redan i inledningsskedet av insatsen räkna ut vilka samhällsekonomiska effekter insatsen kan medföra ges möjlighet att bedöma om en insats kommer att vara långsiktigt lönsam för samhället eller inte. Socioekonomiska bokslut kan på så vis vara ett verktyg i uppföljnings- och utvärderingsarbetet av förebyggande insatser. Inom sociala företag¹ används socioekonomiska bokslut i stor utsträckning som ett komplement till det ekonomiska bokslutet i syfte att påvisa företagets sk externa effekter som inte synliggörs annars. Inom kommunal verksamhet är inte socioekonomiska bokslut så vanliga.

Sociala investeringsfonder

Tydliga samband finns mellan olika livsområden såsom familjebakgrund, hälsa, utbildning, dåliga uppväxtvillkor och social utsatthet som vuxen. Det förebyggande arbetet utifrån den enskildes behov av stöd och stöttning spelar därför en stor roll för att skapa goda förutsättningar i barnets fortsatta liv. Hur kan man då säkerställa att de investeringar kommunen gör på tidiga och förebyggande insatser verkligen ger långsiktiga positiva mänskliga och ekonomiska effekter? Sällan kan man fullt ut förutsäga de långsiktiga effekterna, men investeringsfonder kan användas för att skapa ett systematiskt arbetssätt kring behovsanalys, kostnadsberäkningar och uppföljning.

Flera kommuner, bl a Norrköping, Malmö, Umeå och Örebro har infört sociala investeringsfonder. Grundtanken bygger på att genom att investera resurser i förebyggande insatser gentemot identifierade målgrupper, kan man på sikt göra både mänskliga vinster och undvika kostnader för mer omfattande individuella insatser, såsom t ex placeringar eller ett långvarigt bidragsberoende. Vidare ses det som ett sätt att uppmuntra kreativitet, nya arbetssätt och gränsöverskridande verksamheter.

¹ Sociala företag har som ett av sina huvudsakliga ändamål att genom företagande integrera personer som står långt från arbetsmarknaden, som huvudsakligen återinvesterar sina vinster i den egna verksamheten eller liknande verksamhet och som skapar delaktighet för medarbetarna genom ägande, avtal eller på annat väl dokumenterat sätt.

Så fungerar en social investeringsfond

Kommunerna som använder investeringsfonder har utformat förutsättningar och riktlinjer på olika sätt, men det finns vissa gemensamma nämnare.

Det främsta kännetecknet för en social investeringsfond är den tydliga förväntade kopplingen mellan *insats* och *minskade framtida kommunala kostnader*.

Sociala investeringar med initiala kostnader och minskade framtida kostnader måste hanteras inom ramen för kommunallagens balanskrav (kommunallagen 8 kap, 4 §). Balanskravet innebär att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. I lagtexten anges bl a att om det finns ”synnerliga skäl” så kan undantag från balanskravet göras.

Exempel på vad som kan anses som synnerliga skäl finns i lagens förarbeten. Ett exempel som anges är om en kommun över en period byggt upp ett avsevärt eget kapital med avsikt att möta framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar, så kallad ”öronmärkning” av eget kapital. I de flesta kommuner som använder sociala investeringsfonder beslutar därför kommunfullmäktige om öronmärkning av viss del av kommunens positiva resultat som används till investeringsfonden.

Till de projekt/insatser som bekostas med medel från investeringsfonden kopplas sedan ett återbetalningskrav som belastar de nämnder där kostnadsminskningen i framtiden bedöms uppstå. Lösningen på detta kan se olika ut i olika kommuner. I Norrköping får aktuell nämnd låna pengar ur fonden som sedan ska återbetalas genom en sänkt budgetram för den nämnd som förväntas ta del av de framtida ekonomiska besparingarna som följer av insatsen.

Fonden ska omfattas av en tydlig organisation och styrning. Ansökningar måste prioriteras och utvärderas utifrån beslutade riktlinjer. I flera kommuner har man valt en modell där både tjänstemän och politiker finns representerade i ansvarig styrgrupp. Utifrån styrgruppens förslag fattar kommunstyrelsen, på delegation från kommunfullmäktige, beslut om vilka insatser som ska finansieras av fonden. Nämnder kan tillsammans, var för sig eller i samarbete med annan myndighet eller idéburen organisation ansöka om medel ur investeringsfonden.

Metoder för uppföljning och utvärdering av insatserna är en central del eftersom insatserna är kopplade till ett krav om återbetalning av investerade medel till fonden.

Hur går vi vidare?

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit fram en guide för investeringar i tidiga insatser för barn och unga. Guiden ska fungera som en vägledning för kommuner som vill satsa på sociala investeringsfonder i framtiden. SKL formulerar

fem steg som bör uppfyllas för att nå ett framgångsrikt arbete med investeringsfonder:

1. Identifiera förbättringsområden och involvera berörda aktörer –
Vilka resultat/utfall behöver kommunen förbättra genom tidiga insatser? Definiera problem och vilka grupper av individer som kan vara i behov av tidiga insatser. Resultat som behöver förbättras kan uppmärksammas inom t ex skolan, socialtjänsten via hälso- och sjukvården eller andra myndigheter.

2. Definiera förutsättningarna för att investera i tidiga insatser –
Forma en tydlig och ändamålsenlig lednings- och styrningsstruktur för att möjliggöra arbetet med investeringsfonden; vilka huvudmän ska vara involverade, vem fattar beslut om fördelning av fondens medel mm.

Ställning bör också tas till hur fonden ska hanteras bokföringsmässigt inom kommunen samt storlek på fonden.

Fastställ grundläggande prioriteringsprinciper utifrån de identifierade förbättringsområdena. Detta medför att det i senare skede är enklare att prioritera och fatta beslut om vilka insatser som blir aktuella för fonden.

3. Identifiera och beskriv tänkbara insatser – Riktlinjer för hantering av investeringsfonden innehållande bl a:

- hur ansökan ska utformas
- vem/vilka kan ansöka om medel
- hur ska beräkningar av initiala kostnader och förväntade ekonomiska och kvalitetsmässiga resultat för olika aktörer genomföras i ansökan
- redogörelse av vilka grunder insatserna ska vila på – erfarenhet, vetenskapliga stöd etc.
- krav på mätning av resultat, uppföljning och utvärdering

4. Genomför vid behov prioritering och fatta beslut om insatser – När investeringsfonden är införd i kommunen prioriteras inkomna ansökningar/insatser utifrån identifierade förbättringsområden. På så vis kan en bedömning göras om portföljen av tidiga insatser sammantaget kommer att åstadkomma önskvärd förändring inom uppsatta tidsramar.

5. Säkerställ goda förutsättningar för genomförande av tidiga insatser – Principer för uppföljning har fastställts i riktlinjerna i steg 3. Men ställningstagande behöver också göras kring vilken huvudman som ansvarar för uppföljning av insatserna ur ett helhetsperspektiv samt vem som ska ansvara för uppföljning på kort och lång sikt i enskilda insatser.

Slutsats

Inom ramen för PRISMA-samarbetet pågår i dagsläget flera olika satsningar på tidiga insatser utifrån identifierade förbättringsområden. Sociala investeringsfonder skulle kunna vara ett sätt att ytterligare strukturera och öka fokus på långsiktiga målsättningar i det förebyggande arbetet.

Kontoret konstaterar att möjligheter finns att införa investeringsfonder. I samtliga kommuner där detta gjorts har det dock varit en kommunövergripande fråga eftersom det ställs krav på finansiering, riktlinjer och styrningsfunktion.