



Riktlinjer för sociala investeringar

PROGRAM

Uttrycker värdegrund och önskvärd utveckling av verksamheten.

POLICY

Uttrycker ett värdegrundsbaserat förhållningssätt och principer för vägledning.

STRATEGI

Konkretiserar ett program eller en policy och utgör en grund för Prioritering.

HANDLINGSPLAN

Beskriver konkreta mål och åtgärder.

RIKTLINJER

Säkerställer ett riktigt agerande och en god kvalitet vid handläggning och utförande.

Förslag till Kommunstyrelsen, den 21 januari 2020

Dokumentansvarig på politisk nivå: Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig på tjänstemannanivå: Kommundirektör

Sammanfattning

En social investering utgörs av en riktad satsning till en utvald och avgränsad målgrupp. Satsningen förväntas, i förhållande till ordinarie arbets sätt, ge bättre utfall för målgruppen och samtidigt leda till minskade samhällsekonomiska kostnader på sikt. Begreppet investering betonar det långsiktiga perspektivet, liksom ett medvetet risktagande och arbetet genererar ett förändrat synsätt där satsningar på individer ses som investeringar istället för kostnader.

Örebro kommuns främsta mål med sociala investeringar är att genom tidiga insatser uppnå ett minskat utanförskap i kommunen samt bidra till att dämpa

Mål med sociala investeringar

- Motverka individens utanförskap och bidra till att dämpa kommunens framtida kostnadsutveckling.
- Bidra till kommunens övergripande prioriteringar.
- Uppnå gränsöverskridande samverkan för ett minskat stuprörstänkande.
- Tillvarata nytänkande och möjliggöra för nya arbets sätt och metoder att prövas.
- Ställa om organisationen – från reaktiv till proaktiv.
- Implementera lyckade satsningars arbets sätt och metoder i ordinarie verksamhet.

kommunens framtida kostnadsutveckling. Med tidiga insatser menas insatser tidigt i ålder eller tidigt i en process, exempelvis vid skolfrånvaro, arbetslöshet, missbruk eller i åldrandet. Genom ett tidigt agerande kan utanförskap undvikas och därmed minskar människors utsatthet och framtida kostnader för reaktiva insatser, det vill säga insatser i ett sent skede.

Kommunala verksamheter och aktörer från civila samhället eller annan offentlig aktör har tillsammans möjlighet att ansöka om medel för att pröva nya arbets sätt och metoder i en social investering. Processen för

ansökan sker i flera steg och tar sin utgångspunkt i en idéprovning. En ansökan innehåller flera delar, däribland problemformulering och nulägesbeskrivning som identifierar behovet av insats, men också evidens och forskning som stärker valet av målgrupp. Metod för genomförandet och plan för implementering ska också beskrivas. Ansökan behöver också påvisa vilka effekter som kan förväntas av satsningen och var de kommer att uppstå. Det förutsätter att satsningarnas effekter följs upp och utvärderas för att synliggöra vad de har resulterat i, både för målgruppen och ur ett kommunalekonomiskt perspektiv. Satsningar som genererar positiva effekter och är mer lönsamma jämfört med alternativen ska efter avslut implementeras och bli en del av ordinarie verksamhet, samt skalas upp i den mån det är lämpligt.

För att säkra framtida medel i reservationen för sociala investeringar, har en återföringsmodell tillämpats för satsningar som startats före 2019. För att öka inflödet av idéer och ansökningar kommer inte återföringsmodellen att tillämpas för satsningar som startar från 2020. Sociala investeringar ska istället bidra till att dämpa kommunens framtida kostnadsutveckling och vara en möjliggörare i ett effektiviseringsarbete. Varje satsning ska också bidra till kommunens övergripande prioriteringar och styrningen av sociala investeringar ska ske via kommundirektörens ledningsgrupp. Den politiska ambitionen är att fasa ut de reserverade medlen och successivt ersätta med en budget som ska finansiera genomförandet av tidiga insatser genom sociala investeringar.

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	5
Bakgrund.....	5
Syfte	5
Mål.....	6
Vem kan ansöka?.....	6
Ansökningsprocessen	6
Steg 1 – Behovsanalys	7
Steg 2 – Idéprövning.....	7
Steg 3 – Ansökan.....	7
Steg 4 – Beredning och beslut	8
Organisationsstruktur	8
Genomförande	9
Projektledning.....	9
Förvaltningschefernas roll och ansvar.....	9
Rapportering och redovisning	9
Kriterier för att avbryta	10
Uppföljning och utvärdering	10
Utvärderingsschema	10
Effektutvärdering	10
Finansiering, effekthemtagning och implementering	10
Återföringsmodellen	11
Stödmaterial och kontaktuppgifter	11

Inledning

Bakgrund

Preventiva insatser kan vara framtidsavgörande för den enskilde individen, men också samhällsekonomiskt lönsamma. För att klara att leverera en god välfärd med knappa resurser krävs andra arbetssätt.¹ Genom att avsätta medel för att genomföra tidiga insatser av förebyggande karaktär kan utanförskap såsom psykisk ohälsa och socioekonomiska skillnader motverkas, som är några av vår tids stora utmaningar. Att investera i tidiga insatser innebär en högre kostnad på kort sikt, men leder till såväl mänskliga som kommunal- och samhällsekonomiska effekter och besparingar längre fram. Genom sociala investeringar förverkligas ett sådant arbetssätt.

I maj 2013 beslutade Kommunfullmäktige i Örebro kommun att anta de första riktlinjerna för arbetet med sociala investeringar och 65 miljoner kronor avsattes från 2012 års resultat. Sedan dess har riktlinjerna reviderats under 2016 och de reserverade medlen för arbetet har ökat ytterligare och 2019 uppgår de till 100 miljoner kronor. Under 2019 har finansieringsmodellen för sociala investeringar setts över vilket resulterat i reviderade riktlinjer och ändring i användandet av återföringsmodellen. Den politiska ambitionen är att fasa ut de reserverade medlen och successivt ersätta med en budget som ska finansiera genomförandet av tidiga insatser genom sociala investeringar.

En social investering utgörs av en riktad satsning till en utvald och avgränsad målgrupp. Satsningen förväntas, i förhållande till ordinarie arbetssätt, ge bättre utfall för målgruppen och samtidigt leda till minskade samhällsekonomiska² kostnader på sikt. Genom ett strukturerat arbete satsas resurser för att uppnå ett visst resultat, utan att på förhand veta om detta kommer att åstadkommas. Begreppet investering betonar det medvetna risktagandet, liksom det långsiktiga perspektivet och arbetet genererar ett förändrat synsätt där satsningar på individer ses som investeringar istället för kostnader.

Syfte

Syftet med sociala investeringar i Örebro kommun är att stimulera till och skapa möjlighet att genomföra tidiga insatser som når de invånare som annars riskerar att hamna i utanförskap, sociala eller ekonomiska svårigheter. Med tidiga insatser menas insatser tidigt i ålder eller tidigt i en process, exempelvis vid skolfrånvaro, arbetslöshet, missbruk eller i åldrandet.

Syftet med sociala investeringar är större än de enskilda satsningar som genomförs. I förlängningen handlar det om att förändra organisationens syn på förebyggande och tidiga insatser som ett medel att bidra och stimulera till goda framtidsutsikter för barn, unga, vuxna och äldre. Insatser av förebyggande karaktär ska vara både socialt meningsfulla, men också ekonomiskt kloka. Genom gränsöverskridande samverkan mellan flera verksamheter och nämnder kan resursoptimering och

¹ Sveriges kommuner och landsting, SKL, Ekonomirapporten, maj 2019

² SKLs definition av en social investering, SKL Uppdrag Psykisk Hälsa, Helhet, hållbarhet och resultat – En guide för sociala investeringar

positiva effekter uppnås, liksom en förändrad syn på systematik kring metod- och verksamhetsutveckling.

Mål

Det främsta målet med sociala investeringar är att genom tidiga insatser uppnå ett minskat utanförskap i Örebro kommun samt bidra till att dämpa kommunens

Mål med sociala investeringar

- Motverka individers utanförskap och bidra till att dämpa kommunens framtida kostnadsutveckling.
- Bidra till kommunens övergripande prioriteringar.
- Uppnå gränsöverskridande samverkan för ett minskat stuprörstänkande.
- Tillvarata nytänkande och möjliggöra för nya arbetssätt och metoder att prövas.
- Ställa om organisationen – från reaktiv till proaktiv.
- Implementera lyckade satsningars arbetssätt och metoder i ordinarie verksamhet.

framtida kostnadsutveckling. Med tidiga insatser menas insatser tidigt i ålder eller tidigt i en process, exempelvis vid skolfrånvaro, arbetslöshet, missbruk eller i åldrandet. Genom ett tidigt agerande kan utanförskap undvikas och därmed minskar människors utsatthet och framtida kostnader för reaktiva insatser, det vill säga insatser i ett sent skede. Sociala investeringar ska även bidra till kommunens övergripande prioriteringar utifrån kommunledningens plattform. Ytterligare målsättningar med arbetet är att uppnå gränsöverskridande samverkan mellan verksamheter och nämnder och att tillvarata nytänkande och möjliggöra för nya arbetssätt och metoder att prövas i denna samverkan. De satsningar som genererar positiva individuella och kommunalekonomiska effekter och

värderas som mer lönsamma än alternativen blir en del av ordinarie verksamhet efter genomförd utvärdering.

Vem kan ansöka?

Kommunala verksamheter och aktörer från civila samhället ges möjlighet att ansöka om medel för genomförande av sociala investeringar. Med aktörer från civila samhället menas föreningar, stiftelser, kooperativ och välgörenhetsorganisationer, eller liknande sammanslutningar. Vinstdrivande företag ingår inte i denna definition. Satsningar kan även genomföras tillsammans med kommunala bolag som är majoritetsägda. Kravet är att minst två kommunala nämnder från olika verksamhetsområden ska medverka i satsningen, alternativt en aktör från civila samhället i samverkan med minst en kommunal nämnd. Det finns möjligheter för ytterligare offentlig aktör att delta i samverkan med minst en kommunal nämnd, i genomförande och finansiering, utifrån förväntade effekter hos den aktören.

Ansökningsprocessen

Vägen från identifierat behov till beslut om satsning innehåller flera steg och processen pågår vanligtvis 7–10 månader, beroende på omfattning och komplexitet, samt ledtider i beslutsprocessen. Nedan ges en beskrivning av de olika stegen.

Steg 1 – Behovsanalys

För att säkerställa investeringar som når de målgrupper som är i störst behov av insatser behöver en behovsanalys utgöra utgångspunkt för hur en satsning ska utformas. Med hjälp av statistik och verksamhetsdata kan behov synliggöras och identifieras.

En beredningsgrupp, bestående av representanter från samtliga kommunala förvaltningar, finns kopplad till arbetet med sociala investeringar för att bidra till att identifiera behov samt förankra arbetet med sociala investeringar i organisationen. Idéer om satsningar utifrån identifierade behov kan komma från beredningsgruppen, men också från enskilda medarbetare i organisationen eller civila aktörer. Förslag till behovsområden kan även initieras politiskt.

Steg 2 – Idéprövning

När ett behov har synliggjorts kan en lämplig målgrupp och metod för satsning identifieras. Ett underlag för idéprövning tas fram med en beskrivning av behovet som utgör utgångspunkt för idén, formulering av satsningens innehåll och diskussion om vilka effekter som förväntas uppstå till följd av genomförandet. Mall för idéprövning finns på orebro.se/socialainvesteringar.

Idéprövningen skickas till och hanteras av ovan nämnda beredningsgrupp. Gruppen bedömer om idéprövningen uppfyller uppsatta kriterier och lyfts sedan till ledningsgruppen för ställningstagande. Därefter lyfts idén till berörda nämnder som information och möjlighet för politiken att inkomma med synpunkter på förslaget. Ställer nämnderna sig bakom idén kan en ansökan påbörjas.

Kriterier för idéprövning

Är idén genomförbar som en social investering?

- Finns ett reellt behov identifierat som grund för idén?
- Innebär idén nya arbetssätt och metoder?
- Är fler nämnder och verksamheter eller civila aktörer annan offentlig aktör involverade i genomförandet?
- Förväntas idén generera ett bättre utfall för målgruppen och kostnadsreduceringar för kommunen?
- Bidrar idén till övergripande prioriteringar utifrån kommunledningens plattform?

Steg 3 – Ansökan

Att skriva fram en ansökan till sociala investeringar är ett arbete som pågår en längre tid, med flera involverade under en löpande förankringsprocess. En

Innehåll – ska finnas med i ansökan

- Problemformulering och nulägesbeskrivning
- Evidens och forskning
- Målgrupp och avgränsning
- Metod och bemanning
- Tid för genomförande (2–4 år)
- Målsättning, effekter och utvärdering
- Kostnader för genomförande
- Plan för implementering och uppskalning

arbetsgrupp behöver tillsättas med representanter från de verksamhetsområden som blir berörda av satsningen, för att tillsammans formulera och konkretisera hur den ska utformas. En komplett ansökan innehåller flera delar, däribland kartläggning av nuläge och jämförelsealternativ, metodbeskrivning, kostnadskalkyler

för genomförandet, beräkningar av förväntade effekter och plan för

implementering. En ambition är att det ska finnas en definierad kontrollgrupp/jämförelsegrupp till satsningens målgrupp. Vid ansökan tas en basmätning fram för alla parametrar som ska följas upp. För de delarna finns ett centralt utvärderings- och värderingsteam till hjälp som tillsammans med de som ansöker säkerställer en komplett handling. En ansökan ska förankras med de verksamheter och chefer som blir berörda av ett genomförande. En ansökan ska också förankras i relevant forskning, alternativt hänvisa till beprövad erfarenhet, som styrker valet av målgrupp och metod i satsningen. Mall för ansökan inklusive obligatorisk bilaga för utvärderingsschema finns på orebro.se/socialainvesteringar.

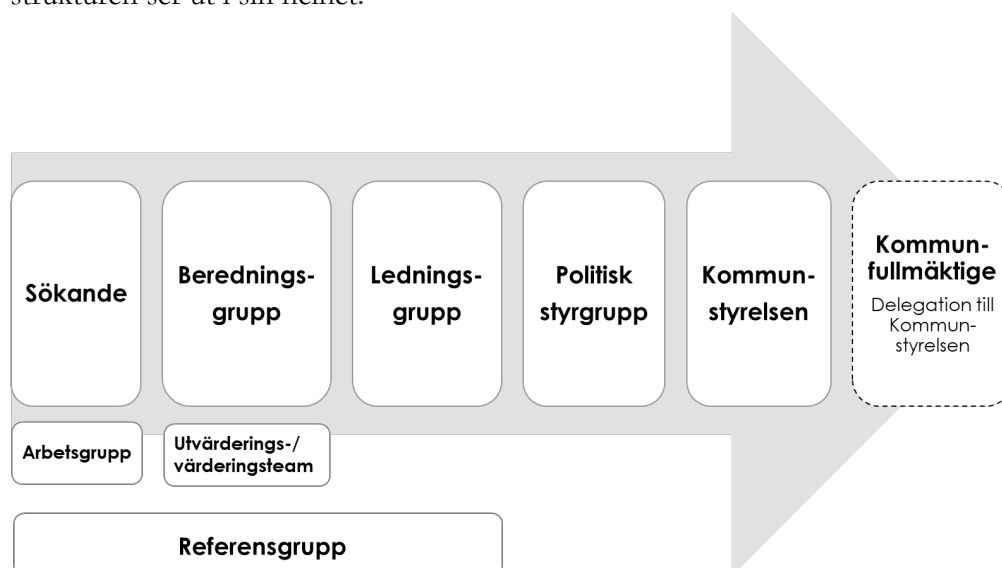
Steg 4 – Beredning och beslut

När en ansökan anses vara färdigformulerad skickas den till beredningsgruppen som bedömer om den är komplett och därmed kan hanteras vidare. Som ett första steg i beredningen inför beslut hanteras ansökan i kommundirektörens ledningsgrupp. Därefter ges samtliga involverade nämnder information om ansökans utformning och upplägg, samt möjlighet att lämna synpunkter. Ansökan undertecknas och godkänns av berörda förvaltningschefer, samt verksamhetschefer för eventuellt involverade aktörer från civila samhället eller annan offentlig aktör. Ansökan hanteras slutligen i den politiska styrgrupp som finns utsedd för arbetet med sociala investeringar. Det är styrgruppen som har mandat att prioritera bland inkomna ansökningar i de fall det är nödvändigt, samt ansvaret för att beakta och ta ställning till de synpunkter som inkommit från nämnderna.

Förutsatt att ansökan har beretts enligt ovan beskrivna process och godkänts av den politiska styrgruppen går den upp för slutgiltigt beslut. Kommunfullmäktige har delegerat beslutsmandatet till Kommunstyrelsen, som därmed avgör vilka ansökningar som beviljas medel.

Organisationsstruktur

Inom arbetet med sociala investeringar finns ett flertal grupperingar involverade med olika uppdrag för att säkerställa att processen fungerar. Deras arbete beskrivs delvis i de olika stegen ovan, medan bilden nedan illustrerar hur organisationsstrukturen ser ut i sin helhet.



Genomförande

När en ansökan har beviljats medel efter beslut i Kommunstyrelsen kan rekrytering av projektledare och projektmedarbetare påbörjas. Därefter genomförs satsningen under de 2–4 år som den beviljats medel för.

Projektledning

Till alla satsningar ska en projektledare om 25 procent finnas, med ansvar för att säkerställa satsningens genomförande. Projektledaren rekommenderas att påbörja sitt arbete 1–2 månader innan övriga projektmedarbetare finns på plats. Genom att skapa förutsättningar för projektledaren att förbereda en smidig start av satsningen, exempelvis att lokaler är tillgängliga, kan onödiga hinder och svårigheter undanröjas och en effektiv uppstartsfas åstadkommas. Under satsningen har projektledaren till ansvar att möjliggöra för projektmedarbetarna att genomföra ett bra arbete, säkerställa att uppföljning sker enligt plan, ansvara för budget och rapportering, förbereda verksamheterna för implementering, samt meddela eventuella behov av förändringar och uppkomna avvikelser i satsningen.

Förvaltningschefernas roll och ansvar

Förvaltningscheferna har rollen som projektägare för de satsningar som genomförs som sociala investeringar. Därmed har de det yttersta ansvaret för att säkerställa de övergripande förutsättningar som krävs för att genomförandet av beviljade satsningar ska gå enligt plan. En viktig del i säkerställandet är förankringen av arbetet i de verksamheter som berörs av satsningen. Förvaltningscheferna ansvarar också för att hantera de hinder och svårigheter som uppkommer i en satsning, liksom att satsningens resultat tas tillvara. Som projektägare har de också det övergripande ansvaret för att lyckade satsningar implementeras och skalas upp på lämpligt sätt och att budget för detta tillsammans med effekthemtagning säkerställs genom dialog med programnämnds-nivån.

De som är chefer för projektmedarbetare i satsningen ska tillsammans med projektägaren bilda en projektstyrgrupp. Cheferna ska bistå projektledare och projektägare i de frågeställningar som uppstår under satsningens genomförande, inför avslut och vid implementering.

Rapportering och redovisning

Skriftlig redovisning av beviljade satsningar ska ske två gånger per år i samband med ordinarie redovisning av delår 2 och helår. Redovisning sker i avsedd mall och ska innehålla en redogörelse över verksamhetens genomförda aktiviteter, arbetssätt och uppnådda effekter, samt satsningens totala ekonomi. Projektledaren ansvarar för att redovisningen inkommer till processledaren.

En satsning tilldelas medel i efterskott utifrån förbrukning och utbetalning sker i samband med delår och årsbokslut. Det är projektledarens ansvar att säkerställa att de medel som beviljats för satsningen räcker för hela genomförandet. Fördelning mellan åren är upp till varje enskild satsning att besluta över.

Kriterier för att avbryta

Under en satsnings genomförande kan projektledare och projektägare ställas inför att det finns hinder av olika slag som behöver hanteras. De förutsättningar som gällde vid

godkännande av ansökan för att investeringen ska nå ett önskat resultat för målgruppen och effekter för kommunen kan ha förändrats. Likaså kan behovet som fanns vid ansökan och den definierade målgruppen ha förändrats eller att det finns svårigheter att genomföra metoden som planerat. Bedömer utvärderingsteamet att satsningen inte löper enligt plan och inte uppfyller dessa förutsättningar för att nå önskat resultat tar projektägaren ställning till om satsningen ska avbrytas. Beslut fattas därefter i Kommunstyrelsen om att avbryta satsningen.

Förutsättningar för att nå önskat resultat

- Ett reellt behov finns.
- Nya arbetssätt och metoder används.
- Ger ett bättre utfall för målgruppen.
- Bidrar till kostnadsreduceringar.
- Mätbara effekter för kommunen

Uppföljning och utvärdering

Utvärderingsschema

För att synliggöra vad en satsning resulterar i och skapa förutsättningar för genomförandet av en effektutvärdering krävs att satsningens aktiviteter och mått kontinuerligt följs upp och utvärderas. För varje satsning skapas därför ett utvärderingsschema som visar på systematiken och logiken i vilka mål som ska uppnås genom satsningen, vilka aktiviteter som ska genomföras för att uppnå målen, på vilket sätt aktiviteternas genomförande och kvalitativa effekter ska mätas samt vilka ekonomiska effekter den förväntas generera. Utvärderingsschemat anger också utfallsmått som används för att mäta satsningens förväntade effekter på längre sikt. Utfallsmåttet åskådliggör således om satsningens övergripande mål uppnåtts. Ett utvärderingsschema tas fram i samarbete med det centrala utvärderingsteamet och ska finnas med i ansökan för att den ska anses komplett. Gällande mall finns på orebro.se/socialainvesteringar.

Effektutvärdering

Utifrån framtaget utvärderingsschema följs satsningens aktivitets- och effektmått upp löpande, för att tillsammans med basmätning och eventuell kontrollgrupp ligga till grund för den effektutvärdering som genomförs i samband med satsningens slutrapport. En uppföljande utvärdering genomförs 1–3 år efter avslutad satsning för att fånga upp kortsiktiga effekter som uppstått efter satsningens slut och för att dra lärdomar av genomförd implementering i ordinarie verksamhet.

Finansiering, effekthemtagning och implementering

Genomförandet av en social investering finansieras genom den sociala investeringsfonden som består av reserverade medel i eget kapital. Det innebär att nyttjandet av fondens medel, från och med 2020, kan variera utifrån vilka behov som finns men även beroende på kommunens resultatnivå. I samband med

ansökan tas en budget för satsningens genomförande fram, där det tydligt ska framgå vilka kostnader som kommer belasta fonden. I ansökan anges även vilka ekonomiska effekter som satsningen kan komma att generera för de berörda nämnderna. För att en ansökan ska godkännas krävs att antaganden kan göras om att satsningen kommer generera minst lika stora kostnadsbesparande effekter som satsningen kostar att genomföra. Beräkningen av förväntade kostnadsbesparingar begränsas till en period på tio år, från och med att satsningen avslutats.

Om satsningens slutrapport inklusive effektutvärdering visar positiva effekter för både satsningens målgrupp och kommunens ekonomi ska satsningen i sin helhet eller i utvalda delar implementeras och permanentas i ordinarie verksamhet. Beslut om hur implementeringen ska ske fattas av Kommunstyrelsen utifrån framtagna slutrapport och utvärdering. I detta underlag värderas även satsningens effekter och kostnader mot jämförelsealternativen (ordinarie insats eller utan insats). En satsning som bedöms som mer lönsam jämfört med alternativen ska också skalas upp, det vill säga spridas till andra målgrupper eller verksamhetsområden, i den mån det är möjligt. Ekonomiskt värderade effekter och arbetssätt i ordinarie verksamhet, som eventuellt ska ersättas, ska tillsammans utgöra underlag till programnämnds nivå för ställningstagande om hur implementering och möjlig uppskalning ska finansieras.

Redan i ansökan ska en beskrivning finnas om hur satsningen skulle kunna implementeras, vilket arbetssätt i ordinarie verksamhet som kan ersättas med det nya arbetssättet och vilka målgrupper som är lämpliga för en eventuell uppskalning. Projektledaren ansvarar för att under satsningens genomförande påbörja diskussion med berörda verksamheter och ta fram en plan för implementering, medan projektägarna ansvarar för att goda förutsättningar för implementeringsarbetet skapas.

Återföringsmodellen

För att säkra framtida medel i reservationen för sociala investeringar, har en återföringsmodell tillämpats för satsningar som startats före 2019. För att öka inflödet av idéer och ansökningar kommer inte återföringsmodellen att tillämpas för satsningar som startar från 2020, men fortsätter gälla för tidigare beslutade återföringsplaner i befintliga satsningar.

Sociala investeringar ska istället bidra till att dämpa kommunens framtida kostnadsutveckling och vara en möjliggörare i ett effektiviseringsarbete. Den politiska ambitionen är att fasa ut de reserverade medlen och successivt ersätta med en budget som ska finansiera genomförandet av tidiga insatser genom sociala investeringar.

Stödmaterial och kontaktuppgifter

På orebro.se/socialainvesteringar finns stödmaterial för arbetet med sociala investeringar. Vid frågor, kontakta processledaren för sociala investeringar i Örebro kommun. Kontaktuppgifter finns på sidan ovan.