

Kommunforskning i Västsverige

**Sociala investeringar
-en uppföljning av relationer**

Gustaf Kastberg
Cristian Lagström

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
Syfte och frågeställning	5
2. Sociala investeringar som fenomen	5
Västra Götalandsregionens modell	6
3. Teori – Roller, Koordinering och ansvarsutformning.....	8
4. Studiens tillvägagångssätt.....	9
5. Empiri	10
5.1 Sociala investeringar i VGR - en tillbakablick	10
5.2 Tidiga insatser för ökad skolnärvaro.....	11
5.3 Utmanande avstamp 2.....	15
5.4 TMR -Träningsprogram för medveten närvaro och resiliens	19
6. Analys: roller, koordinering och ansvar.....	23
6.1 Otydlighet i roller.....	23
6.2 Koordinering: styrning och samordning	24
6.3 Ansvar: innehåll och former	25
7. Slutsatser	25

Sammanfattning

En central utgångspunkt för projektet är den grund som lagts genom en tidigare studie. I den studien fokuserades det initiala arbetet i Västra Götalandsregionen med att genomföra sociala investeringar. I rapporten konstateras det bland annat att det etablerats en organisering och ett upplägg som möjliggjort de första investeringarna. I denna studie fokuseras istället hur arbetet och relationen mellan VGR som ägare och projekten gestaltat sig efter det att medel tilldelats.

Mot denna bakgrund är syftet att fördjupa kunskapen kring hur relationer struktureras mellan de investeringar som gjorts och regionen som finansiär. Studien bygger på intervjuer mer personer som har olika inblick i det pågående arbetet. Ett urval om tre projekt som erhållit medel uppmärksammas särskilt.

I rapporten pekas några slutsatser ut. En första handlar om att vad vi observerat är en arbetsmodell som fungerar. Det konstateras också att det finns områden som kan problematiseras. Detta kan i sin tur ligga till grund för tankar kring utveckling. Tre sådana områden lyfts fram. Det första rör relationen mellan ägare och projekt. Det andra rör vilket fokus som råder för relationen. Det tredje rör projektens organisering och de ingående parternas avvägning mellan den egna ”moderorganisationen” och projekten.

Mer övergripande slutsatser diskuteras också om vad studien lär oss om sociala investeringar som fenomen. Vad rapporten framförallt bidrar med är en ökad förståelse för den komplexitet som föreligger i genomförandet och vikten av att uppmärksamma de organisatoriska utmaningarna. Sociala investeringar handlar inte bara om att identifiera lämpliga metoder och angreppssätt, utan också i stor utsträckning om organisering och styrning i genomförandet. Risker förefaller vara stora att den komplexitet och de utmaningar som projekten ställs inför när de skall organisera sin interna verksamhet leder till ett snävt avgränsat fokus där vissa av de mer centrala delarna i tankarna om sociala investeringar inte beaktas.

1. Inledning

Bakgrunden till projektet är att det finns ett behov av mer systematisk och välgrundad forskning kring det växande fenomenet sociala investeringar generellt och framförallt som riktar in sig på olika sorters ansatser. Ett mer övergripande begrepp som använts för att fånga trenden med sociala investeringar är "impact investing". Även om det finns en gemensam grundtanke i de olika uppläggen för sociala investeringar skiljer de sig åt gällande ambitionsnivå och konkret utformning.

En central utgångspunkt för projektet är den grund som lagts genom en tidigare studie. I den studien fokuserades det initiala arbetet i Västra Götalandsregionen med att genomföra sociala investeringar. Studien avrapporterades i rapporten: "Sociala investeringar i praktiken. Ambitioner, samarbete och organisering." (KFi 2016). I rapporten konstateras det bland annat att det etablerats en organisering och ett upplägg som möjliggjort de första investeringarna. Det konstateras också att de projekt som kommit i fråga för investeringsmedel är av skiftande karaktär. Vissa projekt hade exempelvis mer betoning på att utveckla metoder medan andra hade mer betoning på att introducera en befintlig metod. I samtliga fall bygger de projekt som skall genomföras på samarbete mellan ett flertal parter. Detta gör att en komplex styrningssituation skapas både inom projekten och mellan projekt och finansiär.

Den organisatoriska situationen som skapas kan ringas in med hjälp av begreppet hybridorganisation. Hybrider definieras som en sammansättning där ett eller flera "element" förs samman som annars ofta återfinns separat (Denis, Ferlie, & Van Gestel, 2015). Det kan handla om att olika formella organisationer samarbetar, men också om att det är olika kompetenser och olika värderingar som kommer samman. Den underliggande rationaliteten är att något skall åstadkommas som kräver att de olika parterna hittar former för att arbeta tillsammans (Kastberg och Lagström, 2019).

En uppenbar risk med hybridorganisering är att samarbetet möter svårigheter. Eftersom det är just olikheter som kännetecknar det organisatoriska arrangemanget är risken för konflikt större än i sammanhang där alla delar organisatorisk tillhörighet, kompetens och värderingar. Risken finns att hybridorganisationen präglas av det som i litteraturen kommit att benämnas en "het" situation, vilken kännetecknas av att parterna inte kan enas om orsaker till problem, möjliga lösningar, tillvägagångssätt eller rollfördelning (Callon, 1998). På olika sätt måste parterna då antingen hitta former för att stabilisera ett samarbete eller kanske överge tanken på att samarbeta och fortsätta som separata aktörer (Kastberg och Lagström, 2019). Det senare skulle i så fall vara ett misslyckande eftersom det finns en uppgift som parterna inte klarar av att genomföra på egen hand som då inte blir adresserad.

Sociala investeringar som mer övergripande koncept svarar i stor utsträckning mot denna beskrivning av en hybridsituation. Det handlar om att adressera ett "svårt" problem som inte fångas av de ordinarie organisationerna, det handlar om att koppla samman nutid (insatser nu) och framtid (vinster under lång tid) och arbetet skall ske i ett samarbete mellan olika parter som uppvisar olika formell tillhörighet men också olika professioner. Denna mer generella beskrivning rimmar väl med hur arbetet med sociala investeringar skett i Västra Götalandsregionen. Det aktuella fallet erbjuder därför en bra grund för att generera kunskap som både kan ligga till grund för lokal fortsatt utveckling och för att andra skall kunna lära sig av erfarenheterna som görs.

Syfte och frågeställning

Mot denna bakgrund är syftet att fördjupa kunskapen kring hur relationer struktureras mellan de investeringar som gjorts och regionen som finansiär. Det handlar om att belysa styrning, stöd och förhållningssätt. Centrala frågor handlar om hur styrning som främjar ett positivt utfall etableras, vilka problem som uppstått och lösts samt vilka de nuvarande utmaningarna är?

2. Sociala investeringar som fenomen

Västra Götalandsregionens arbete med sociala investeringar kan förstås som en del i en större rörelse där ett flertal kommuner och landsting under senare år anammat sociala investeringar som modell. Även internationellt beskrivs sociala investeringar som ett nytt verktyg eller arbetssätt inom välfärdssektorn (Jackson, 2013; Salamon, 2014). Den engelska termen ”social investments” relaterar dock vanligen inte till det svenska begreppet social investering. Istället benämns detta som Social Impact Bonds (SIB) eller Pay-for-success-financing (PFS). Att det är just kommuner och landsting som skall vara drivande är alls inte lika självklart internationellt (Hultkrantz, 2014). I Sverige är det emellertid framförallt parter som representerar olika delar av den offentliga sektorn som kommit att inkluderas i samarbetet.

Begreppet investering eller investeringsfond indikerar att det rör sig om verksamhet ”utanför” ordinarie budget. Vi har också noterat att fondbegreppet ofta används synonymt med sociala investeringar. Tilläggas bör här också att kritik har riktats mot att termerna *fond* och *investering* används eftersom dessa är juridiska begrepp vars definitioner är snävare än i litteraturen om sociala investeringar och därför riskerar att leda till begreppsförvirring (Balkfors, 2015). Oavsett benämning handlar det om skattefinansierade medel som sätts av för att finansiera verksamhet som är relaterade till särskilda mål. Huvudsakligen används två olika ekonomiska modeller för resursfördelning, *återföringsmodellen* och *budgetmodellen*. Återföringsmodellen som är mindre vanlig (Balkfors, 2015) går ut på att den eller de nämnder och förvaltningar som får en ekonomisk vinning i form av minskade kostnader till följd av en investering får en motsvarande minskning i budgetramarna. Fonden kommer därmed att fyllas på efterhand som de gjorda satsningarna realiserar vinster i form av lägre kostnader. Budgetmodellen går ut på att medel avsätts för en viss tidsperiod som satsas i olika investeringar. Enligt Balkfors (2015) är detta en vanligare modell. Det varierar dock om det är återkommande avsättningar som sker eller om en engångssumma satts av.

Vid sidan av hur finansieringen sker är organisationen viktig. Det finns relativt få studier som belyser hur arbetet med sociala investeringar går till i praktiken. En sak som lyfts fram är emellertid vikten av ägarskapet. Forskare har betonat (Jannesson & Jonsson, 2015) att en viktig förutsättning för att lyckas med arbetet med sociala investeringar är att skapa vad som benämns *det aktiva ägarskapet*. Detta går ut på att involvera personer med mandat att skapa förutsättningar för en lyckad process. För att skapa legitimitet åt arbetet är det därför viktigt att chefer och politiker på högsta nivå är aktivt involverade i arbetet. Vidare menar Jannesson and Jonsson (2015) att kommunen som organisatör måste beakta ett antal kontextuella faktorer i sitt arbete med sociala investeringar. Den första har att göra med om kommunen betraktar sig som en organisation eller som ett geografiskt område? Vilket perspektiv man väljer påverkar i

sin tur den ekonomiska kalkyl som ligger till grund för arbetet. Betraktar man sig som ett geografiskt område bör man också ta fler externa aktörer i beaktande och kalkylera enligt en samhällsekonomisk kalkyl. Ser man sig som en organisation minskar kravbilden och en enklare behovsanalys och ekonomisk kalkyl kan genomföras. Framförallt är det ju verksamheter inom den egna kommunen som dels tar kostnaderna, dels delar på de positiva effekter som uppstår.

Ytterligare en organisatorisk dimension av sociala investeringar är vilket mål och syfte som de tilldelas (Jannesson and Jonsson 2015). Investeringsplaneringen bör vara sammanlänkad med mål, visioner och resursfördelningssystem. Men det handlar också om att ta ställning till i vilken utsträckning sociala investeringar skall handla om att tillämpa väl beprövade metoder, utgöra en arena för innovation, testande och utvecklande av nya arbetsätt och huruvida det handlar om avgränsade insatser eller försök att ändra mer grundläggande strukturer.

Ytterligare en dimension som lyfts fram i litteraturen är riskperspektivet som anläggs (Jannesson and Jonsson 2015). Skall vinsten med att göra investeringarna vara uppenbar och säker så till vida att det är lätt att räkna hem vinsterna? Ett upplägg som bygger på att väl beprövade metoder tillämpas inom områden där konsekvenserna är som lättast att bedöma torde leda till mindre risker. Å andra sidan kanske acceptansen av risktagande är högre. Det kan exempelvis avspeglas i att nya metoder testas och att sociala investeringar mer betraktas som ett utvecklingsprojekt. Detta i kombination med att det inte är säkerheten i utfallet, utan istället det område som har störst behov kan leda till att utfallet blir svårare att förutspå.

Västra Götalandsregionens modell

Det arbetet som skett i Västra Götalandsregionen har inneburit att en modell skapats som bygger på budgetfinansieringsprincipen, det vill säga att verksamheten finansieras genom avsatta medel. Inga krav på återföring från de parter som i framtiden drar nytta av de positiva effekterna finns. En tydlig målbild gällande behov finns och det beskrivs som att sociala investeringar skall bidra till att uppfylla målet om att elever skall lämna grundskolan med fullständiga betyg. Organisatoriskt är det en samarbetskonstellation inom regionen som svarar för det som ovan beskrevs som ägarskapet. De sociala investeringsmedlen allokeras sedan efter en bedömningsprocess till projekt som svarar upp mot de krav som finns. En rad krav har specificerats för de insatser som skall kunna komma ifråga för investeringsmedel (se tabell 1). De specificerade kraven indikerar att det är en omfattande organisatorisk insats som skall ske där en rad olika parter gör åtaganden.

Tabell 1	
Dimension (Kastberg och Lagström 2016)	Krav på investeringsprojektet
Målgrupp och behov	Tydligt specificerade, vilka vänder sig projektet till?
Metod	Beprövad, evidensbaserad eller ny.
Definierad effekt	Beskrivning av förväntade effekter och när dessa uppstår. Helst med belagda kausalsamband.
Avgränsning mot ordinarie verksamhet	Projektet får inte vara del av ordinarie verksamhet. Insatsen ska vara ny och annorlunda.
Avgränsning i tid	Väl definierad start och avslut av projektiden.
Samarbete och samverkan	Krav på minst två huvudmän/enheter, varav regionen och minst en kommun måste ingå.
Mätbarhet	Insatsen skall kvantifieras så att mätningar av exempelvis effekter kan genomföras.
Mätsystem	Beskrivning av hur mätning skall gå till
Planerad fortsättning	Beskrivning av hur projektet skall övergå till ordinarie verksamhet (utan extern projektfinansiering).
Strukturerad mottagare	Krav på tydlig mottagande part i de organisationer som ingår i samverkan (ledningsförankring).
Intern projektledning	Investeringsens projektledning måste rekryteras internt för att inte alieneras från ord. Verksamhet.
Medfinansiering	Krav på medfinansiering från samverkansparterna (både kommun och region) i form av avsatt egen tid. Ej likvida medel.

3. Teori – Roller, Koordinering och ansvarsutformning

Utbyte, ansvarsfördelning, koordinering och styrning diskuteras i litteraturen i regel i relation till befintliga inom-organisatoriska förhållanden. Först på senare tid har studier riktats in mer på det som sker mellan formella organisationer. När vi karakteriserade hybridformen ovan betonade vi att just det faktum att det är olika aktörer som kommer samman gör att interaktionen kan förväntas vara särskilt utmanande. En av orsakerna till detta är att det inte finns någon gemensam hierarkisk beslutsfattande nivå som kan beordra de ingående parterna. Ömsesidighet och beroendeförhållande kommer därmed att vara centrala förutsättningar. I litteraturen betonas det ofta att parterna dels kan förväntas stöta på problem som rör fördelning av vinster och kostnader, dels måste skapa en fungerande interaktion som skapar förutsättningar för agerande. Vi kommer här lyfta fram några centrala aspekter av detta som diskuterats i litteraturen (Kastberg, 2014; Miller & Power, 2013): roller, koordinering och ansvarsutformning.

När parter söker samarbete över gränser med syftet att gemensamt producera verksamhet är en grundförutsättning att det skapas en *tydlighet i roller*. Detta handlar om att klargöra vad som kan förväntas av de ingående parterna. Centralt är den eller de målbilder som finns. När olika parter som representerar olika organisationer söker samarbete sker det inte sällan just för att de har olika målbilder, kompetenser och idéer kring vad som skall åstadkommas. Samarbetet är kanske ett sätt att komplettera den egna verksamhetens kapacitet och förmåga. Är målbilderna allt för skilda och det finns för stora gap mellan agerande och vad som förväntas av övriga parter torde risken vara stor för att samarbetet inte lyckas. Olika sätt att minska detta på kan vara att arbeta fram gemensamma målbilder, skapa gemensamma organisatoriska arrangemang som för parterna närmare varandra och tydliggöra rollfördelning. Samtliga dessa är centrala vid organiserandet av sociala investeringar där ett flertal aktörer som inte bara tillhör olika organisationer utan också olika hierarkiska nivåer skall samarbeta.

Ett andra centralt område rör *koordinering*, det vill säga säkra hur aktiviteter relateras till varandra. I litteraturen pekas ofta två huvudskäl ut till att det krävs ett aktivt koordinerande: brist på gemensam målbild, samt avsaknad av förmåga för den enskilda parten att åstadkomma de aktiviteter som förväntas av andra parter. Om det förstnämnda kan handla om att olika parter vill gagna det egna målet före det gemensamma, handlar det senare snarare om att även när det finns en delad målbild kan det vara svårt att genomföra aktiviteter där flera är inblandade. Inom en organisation löses koordineringsproblematiken i regel genom att överordnad nivå kliver in och tar ett ansvar för detta. När arbetet med sociala investeringar bedrivs i en konstellation där inte bara olika organisatoriska enheter knyts samman utan också representanter för olika huvudmän ställs detta på sin spets. En rad aktiviteter sorterar in under koordinering som planering, uppföljning, skapande av incitamentsstrukturer och systematisering av kommunikation.

Ansvarsutformning i sin tur handlar om hur ansvar utkrävs och kanske ännu viktigare i förhållande till vad? Ett tydliggörande av ansvar kräver dels etablerade roller, dels att koordineringen fungerar. Parterna måste som en del i detta också komma överens om utifrån vilka dimensioner ansvar skall utkrävas. I fallet med sociala investeringar finns det olika aspekter att lyfta fram. Det handlar exempelvis om ansvar för genomförande och för att leva upp till de mål och ambitioner som uttryckts. Ansvarsfrågan spänner också över frågor som rör långsiktiga tidsperspektiv. De olika dimensionerna knyter samman aktörernas roller med den uppgift som ligger framför dem. När de som skall samverka kommer från olika organisationer, med olika kompetens och värderingssystem kan olika uttolkningar komma att göras kring vad som skall åstadkommas och hur insatser skall värderas.

Vad som är återkommande när vi diskuterar roller, koordinering och ansvarsutformning är att i en hybridsituation är det få saker som är givna på förhand. Aktörerna måste etablera en gemensam plattform för interaktion. Eftersom det är just olikheter som motiverar samarbetet kan detta etablerande förväntas vara en utmanande och tidskrävande syssla. I den första delrapporten som refererades inledningsvis kunde vi konstatera att det var ett krävande arbete att etablera en modell för arbetet med sociala investeringar. Arbetet handlade både om att bestämma vad uppgiften mer specifikt bestod av, men också mycket om roller och bestämmande av fungerande sätt att lösa uppgifter på. I enlighet med denna rapports syfte kommer vi här att istället fokusera hur arbetet gestaltar sig vad gäller relationen mellan den anslagsgivande finansiären och de som beviljats medel för genomförande.

4. Studiens tillvägagångssätt

Denna rapport bygger på ett följeforskningsprojekt som sedan 2014 studerat processen med att organisera och styra sociala investeringar i Västra Götalandsregionen. Vi vill i denna studie bidra med att explicitgöra en praktik (Llewelyn, 2003). De metodologiska och teoretiska utgångspunkterna bygger därför på idén om att generera en förståelseorienterad kunskap om det studerade fallet snarare än att testa orsakssamband. Studiens analys och slutsatser bygger på ett rikt empiriskt material som är insamlat med hjälp av intervjuer, mötesobservationer och dokument av olika slag. Genom ett sådant upplägg möjliggörs att olika typer av källor både kan kontrasteras och kompletteras av varandra. Dokument har i huvudsak studerats i syfte att bidra till en kontextualisering av sociala investeringar som fenomen.

Den empiriska studien har varit longitudinell. De första intervjuerna genomfördes i hösten 2014 och de avslutande genomfördes i våren 2018. Sammanlagt har det i projektet genomförts 52 intervjuer samt 18 mötesobservationer. Därutöver skedde också återkopplingssamtal där empiriska iakttagelser diskuterades med projektansvariga. Urvalet av respondenter har kan beskrivas som strategiskt, där syftet har varit att fånga in en mångfacetterad bild av organiseringen utifrån olika aktörer och perspektiv. I den uppföljande delen av forskningsprojektet, vars material redovisas i denna rapport har fokus främst legat på att fånga erfarenheter och lägesbeskrivningar från aktörer på projektnivå. I möjligaste mån har därför uppföljande intervjuer genomförts med de respondenter som intervjuades under den första

delstudien ”Sociala investeringar i praktiken. Ambitioner, samarbete och organisering” (Kastberg & Hermansson, 2016).

5. Empiri

I detta kapitel återges en analytisk beskrivning av de mötesobservationer, intervjuer och dokument som legat till grund för studien. Kapitlet inleds med en tillbakablick över de organisatoriska händelser som ledde fram till uppstarten av de första sociala investeringsprojekten under 2015. Vi fortsätter sedan genom att fokusera på framväxten av tre de fokuserade sociala investeringsprojekten samt en redogörelse för de organisatoriska utmaningar projekten stött på sedan uppstart.

5.1 Sociala investeringar i VGR - en tillbakablick

Efter att frågan om att införa ett arbete med sociala investeringar i Västra Götalandsregionen väckts för första gången redan under 2012 skulle det dröja fram till hösten 2014 innan ett konkret arbete påbörjats. Ett syfte med att satsa på sociala investeringar var att ”lyfta de sociala frågorna i utvecklingsarbetet”. Detta utvecklingsstrategiska fokus i kombination med en upplevd vana att agera handlingsorienterat ledde till att arbetet med sociala investeringar landade på Regionutvecklingssekretariatets bord. I det politiska beslut som vägledde arbetet angavs också att arbetet skulle ske i samverkan med Folkhälsokommitténs sekretariat, Rättighetskommittén samt Hälso- och sjukvårdsnämndernas kansli.

Knutet till arbetet budgeterades fem miljoner kronor för 2014, samt 30 miljoner kronor för 2015. Ett mindre antal tjänstepersoner från dessa organisatoriska enheter gavs sedan i uppgift att få till stånd ett antal sociala investeringar samt att utveckla en modell för hur sociala investeringsmedel skulle hanteras framöver. Under perioden november 2014 till våren 2015 pågick ett intensivt arbete med att utveckla ett sådant arbete. Aktiviteter för den ”lilla arbetsgruppen”, som den informellt kom att kallas, omfattade inledningsvis att skaffa sig kunskap om liknande pågående arbeten i kommuner och landsting runt om i landet. Parallellt med detta fördes interna diskussioner kring både form och innehåll i arbetet.

En sammanfattande analys av denna inledande så kallade ”formativa fas” av arbetet är att den kantades av en konfliktlinje gällande huruvida en projektfinansieringsmodell eller andra möjliga former för sociala investeringar var att föredra. Efter påtryckningar från både politiker och styrgruppen för sociala investeringar valdes under våren 2015 en projektfinansieringsmodell. Snart kom mycket fokus i den lilla arbetsgruppen att läggas på utformandet av kriterier för bedömning av projektansökningar. Dessa krav kan dels sägas härstamma från olika former av material utgivna av SKL och andra aktörer som aktivt förespråkade sociala investeringar i en svensk kontext, dels kom kraven att bildas ur den spänning mellan ingående aktörer som redogjorts för ovan. Utformandet av kriterier för vad som skulle komma att kvalificeras som en social investering kan sägas utgöra en operativ definition av sociala investeringar i Västra götalandregionen. En lista över de kriterier som ställdes på projekten återfinns i tabell 1 i denna rapport.

Parallellt med framtagandet av kriterier ägnade den lilla arbetsgruppen också mycket tid på att sprida idén om sociala investeringar till kommunala och regionala verksamheter. Arbetet ledde sedan fram till att en projektbaserad modell introducerades där projekt kunde ansöka om medel som lystes ut i konkurrens av VGR. Den lilla arbetsgruppen tillsatte en expertgrupp som arbetade fram en bedömning utifrån centrala kriterier gällande vilka projekt som skulle kunna komma i fråga för sociala investeringsmedel. De tre projekt vi valt att följa fick samtliga medel i den första utlysningen som skedde. Nedan sker en beskrivning av respektive projekt.

5.2 Tidiga insatser för ökad skolnärvaro

En beskrivning av projektet

Projektet tidiga insatser för ökad skolnärvaro är ett samverkansprojekt mellan Grundskoleförvaltningen och Individ- och familjeomsorgen i Borås stad samt Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) vid Södra Älvsborgs sjukhus. Den formella projektägaren utgjordes av styrgruppen för Närvårdssamverkan Södra Älvsborg. Projektet tog avstamp i ett mellan de tre aktörerna gemensamt identifierat problem med giltig och ogiltig skolfrånvaro hos elever i lågstadiet. Utgångspunkten i projektet var att genom upptäckt av skolfrånvaro göra det möjligt att ”fånga upp” hemmasittare i ett tidigt skede. Förhoppningen var vidare att en tidig upptäckt av skolfrånvaro skulle få en positiv långsiktig effekt på den enskilda elevens möjligheter att nå gymnasiebehörighet i framtiden.

Projektet kan anses ha både ett kartläggande syfte och ett metodprövande syfte. Det kartläggande syftet handlade i praktiken om att få till en väl fungerande frånvaroregistrering i projektets sex utvalda skolor samt att identifiera de elever som har mer än 15% frånvaro över en tremånadersperiod. På så sätt skulle projektet skapa sig en bild över problemet med hemmasittare i projektskolorna. Projektets kartläggande del handlade även om att intervjua skolornas elevhälsa för att få en överblick över hur skolfrånvaro hanterats lokalt. I nästa skede skulle projektet utveckla en gemensam rutin för frånvarohantering. Den framtagna rutinen skulle sedan användas inom ramen för projektet. I projektplanen som togs fram anges målet att andelen elever med en skolfrånvaro på mer än 15% över en tremånadersperiod skulle sjunka med 20% på respektive projektskola. För att kvalitetssäkra utvärdering av projektet anlätades följeforskare som med både kvalitativa och kvantitativa metoder skulle följa projektet.

Den första intervjuomgången 2015

I den första intervjuomgången framgick det att projektets bildande var en naturlig fortsättning på ett redan etablerat samarbete mellan aktörer från Borås stad och BUP. Det framgick även att projektets syfte upplevdes som relevant för de involverade samverkansparterna eftersom det låg i linje med dessas uppdragsbeskrivning. Vidare kunde vi i den första intervjuomgången konstatera att det inför projektets formande inte fanns någon djupare bild bland de etablerade

aktörerna kring hur ett vidare samarbete skulle kunna te sig i praktiken. Det faktum att parterna var tvingade att sitta ner och formulera mer konkreta syftesbeskrivningar och planer för organisering beskrevs dels som tidskrävande men också som en viktig aktivitet för att planera den vidare processen. Sammantaget beskrevs därför syftet med projektet att ”bygga en struktur som redan borde ha funnits”.

Vid tiden för den inledande omgången intervjuer hade två projektledare anställts i projektet. De hade framförallt ägnat mycket tid åt att skriva samman en projektplan som skulle skickas in till de ansvariga för Västra Götalandsregionens sociala investeringsmedel. Vad gäller mer operativa dimensioner av projektet så hade projektledarna påbörjat ett arbete med att rekrytera projektskolor vars uppgift skulle vara att mäta frånvaro av elever på lågstadiet. I tre av de sex utpekade skolorna skulle senare den framtagna metoden för frånvarohantering prövas i praktiken. De tre övriga projektskolorna skulle utgöra kontrollgrupp för utvärdering av projektet. En stötesten i arbetet med att organisera projektet gällde den anlitade följeforskningen. Då följeforskningen skulle få ta del av material som kunde anses känsligt för den enskilde fodrades en etikprövning av projektet. Vid tiden för den första intervjuomgången pågick en sådan prövan.

Uppföljande intervjuer 2018

Relationen mellan projektnivå och central nivå

Under intervjuerna med projektledningen framkommer att kontakterna med de ansvariga tjänstepersonerna för sociala investeringsmedel på VGR förändrats över tid. Till en början, vid tiden för utlysningen och strax därefter, hade projektet en tätare kontakt med regionens tjänstepersoner. Till exempel bjöds projektdeltagarna ner till regionens lokaler för att delta i en utbildningsdag med fokus på styrning och organisering av sociala investeringar. Trots detta utbildningstillfälle så menar representanter för projektet att det var svårt att anpassa sig till sociala investeringar som arbetsmodell och att flera dimensioner av arbetssättet förblev oklara under projektet. Inte minst har man insett under tidens gång att kravet på mätbarhet av projektets utfall hade krävt mer förarbete innan projektet startade.

”Kanske kommer inte vår organisation påverka resultatet utan möjligen bristen på förarbete, att man hade kunnat vara mer klar över hur mycket det kunde ha fallit ut och sådana saker. Att man hade kunnat gissa lite bättre. Det var verkligen grova gissningar.”

I takt med att projektet gick in i en mer operativ fas menar de intervjuade att kontakterna med VGR mer eller mindre upphörde. Det har företrädesvis tolkats som att man från regionens sida inte har haft några större frågetecken kring projektets utformning eller process. De kontakter som väl funnits har varit i samband med rekvisering av medel till projektet. Vid dessa tillfällen har projektet gjort en lägesrapportering som har skickats in till regionen. Under intervjuerna framkommer en viss frustration över att dessa lägesrapporteringar förblivit helt okommenterade från regionens sida.

”Det är ingen som har sagt någonting till oss under projektet, varken om ekonomi eller om något annat, det kan vi tycka är lite konstigt.”

Vid vissa tillfällen har det dock inkommit frågor till projektledningen. Då har man från projektets sida upplevt att regionens tjänstepersoner vill ha ”snabba svar” trots att frågorna har varit av en sådan karaktär att de varit svåra att svara på. Man menar att flertalet frågeställningar som kommit från regionens sida har varit kopplade till ett mer utvecklat sätt att jobba med sociala investeringar. Kopplat till hur projektbeskrivningen var skriven och det förarbete som gjordes inför att projektet sökte medel så menar man att vissa av frågorna inte haft bäring på just deras projekt. När man då sökt återkoppling hos regionen så har detta i några fall mötts av tystnad.

Vi ett par tillfällen har man dock i projektet deltagit i forum där representanter från regionens sociala investeringsmedel också deltagit. Exempelvis anordnades ett ”mittseminarium” vid Högskolan i Borås, det lärosäte som projektets följeforskning var knutet till.

En sammantagen reflektion av relationen mellan projektet och VGR centralt är att både formen för kommunikation och dess innehåll har skiftat över tid. Detta observerade skifte tycks ha föranlett vissa kommunikationsproblem i relationen parterna mellan.

Intern styrning i projektet

Utöver det att relationen till regionens företrädare för sociala investeringsmedel förändrades över tid inträffade också en rad organisatoriska förändringar inom projektet och i dess organisatoriska kontext som föranledde utmaningar för projektet. En sådan utmaning som präglade projektet var den interna omorganisation som skedde i kommunen. En konsekvens av omorganisationen var att nyckelpersoner som var involverade i projektet av olika anledningar inte längre kunde delta i arbetet. Exempelvis ledde omorganisationen i kommunen till att Individ- och familjeomsorgens myndighetsdel, en viktig samverkanspartner i projektet, slutade komma på projektets möten. En annan organisatorisk händelse som påverkade projektet var kopplat till en granskning av skolinspektionen 2016. Granskningen resulterade i en omfattande kritik av kommunens skolverksamhet, något som i sin tur fick inverkan på skolornas elevhälsoteam. I förlängningen innebar det att elevhälsans engagemang för projektet minskade. Det tycks också ha funnits en otydlighet kring vilken roll som projektets formella styrgrupp skulle inta:

”Vad ska vi med en styrgrupp till om dom inte vill oss något. Med viss påtryckning fick vi hjälp. Vi fick skjuta på bollen för att det skulle ske något.”

Under intervjuerna menar projektledningen därför att en styrgrupp med chefer från de ingående verksamheterna sannolikt skulle ha bidragit till en mer tydlig styrning.

”Alltså, projektet får ju mindre status när det inte finns en styrning uppifrån.”

En sammantagen bild av den interna styrningen av projektet är således att det saknats tillräckligt engagemang från den formella styrgruppen, något som föranledde att

projektgruppen fått sätta samman en informell grupp bestående av representanter ifrån de ingående verksamheterna. Den gruppen saknade dock formell beslutsmyndighet och fungerade därför mer som en professionell referensgrupp.

Projektets utfall

Vid den uppföljande intervjuomgången under 2018 ombads de intervjuade projektledarna att se tillbaka på projektets genomförande utifrån ett organisatoriskt perspektiv. De beskriver fyra faser av projektet. I vad de själva refererar till som den inledande kartläggande fasen uppstod en rad utmaningar. En sådan var att få till mätningar av frånvaro på skolorna. Att få tillförlitliga data angående frånvaro i skolan har varit ett ihängande problem igenom hela projektet. Mätproblemen beskrivs dels vara kopplade till problem med att motivera skolpersonal att kvittera lektioner, men också det faktum att vissa elever frekvent byter skolor och klasser. Motivationsproblemen menade projektledarna hade att göra med att projektskolorna upplevde projektet som en ofinansierad pålaga till det ordinarie uppdraget på skolorna. En annan utmaning var kopplad till kravet på utvärdering i projektet. Efter tiden för den första omgången intervjuer stötte projektet på problem med den etikprövning som genomförts i samband med projektets operativa uppstart. Av olika skäl fick man avslag på den första etikprövan vilket föranledde att projektledningen med hjälp av följeforskarna fick upprätta en ny.

I fas två av projektet handlade uppgiften om att få till fungerande rutiner för hantering av frånvaro. I korthet gick metoden ut på att undersöka den bakomliggande orsaken till varje enskild individ vars frånvaro översteg gränsvärdet på 15%. I detta steg gjordes en bedömning om frånvaron var såpass allvarlig att en fördjupad utredning av orsaken behövdes. I ett tredje steg skulle en sådan utredning kunna leda till att föräldrar kallades till ett så kallat Västbusmöte, en redan etablerad rutin i regionen. I den framtagna rutinen beskrevs också rektorns roll i att kalla föräldrar till utredande möte.

Fas tre i processen är tydligt kopplad till både det kartläggande och det metodutvecklande syftet. Den initiala idén om att utreda alla elever med frånvaro över gränsvärdet visade sig vara ogenomförbart. Redan i den första mätningen visade sig 200 elever överstiga den uppsatta gränsen. Då detta ansågs vara ett orimligt stort antal elever att gå vidare med till intervjusteget togs ett beslut om att de enskilda lärarna på projektskolorna fick göra en bedömning om frånvaron var i behov av vidare utredning.

Den fjärde fasen i projektet handlade om att få till en fungerande samverkan mellan de olika samverkansparterna i projektet. Konkret handlade det för projektledarna om att ge parterna förutsättningar att sätta sig in i frånvarofallen och erbjuda stöd till identifierade elever och dessas föräldrar.

Under våren 2018 håller projektet på att avslutas. Vad gäller projektets mätbara utfall så menar man från projektledningens sida att sådana mätbara effekter av projektet är mycket svåra att få till. Ett arbete med att färdigställa data från mätningar och slutrapportera projektet återstår dock vid tiden för uppföljningsstudien. Vad gäller kravet på projektet att sprida kunskap och införliva projektet i ordinarie verksamhet så finns det indikationer på att man i Borås stad vill utveckla ett sätt att hantera skolfrånvaro och att man i det arbetet vill ta avstamp i projektets lärdomar. Det framgår dock från intervjuerna att det är högst oklart vilken roll de ingående

samverkansparterna skulle ha i det nya arbetssättet. Vidare har projektledningen ägnat en hel del tid åt att informera om projektet både internt i kommunen och till andra kommuner i regionen. Vid dessa tillfällen har projektets företrädare informerat om vikten av att betrakta förebyggande arbete som en investering. På frågan om vilka lärdomar projektet dragit av att driva ett socialt investeringsprojekt framkommer dock ett flertal utmaningar som kan kopplas till sociala investeringar som arbetssätt. Exempelvis menar en av projektledarna att det kan vara svårt att motivera chefer i verksamheterna att vidta åtgärder som leder till minskade kostnader för helt andra aktörer:

”Jag vet inte om vi skiljer oss från andra investeringar men det är ju sannolikt inte skolan som ser vinsterna. Och framförallt inte ettan till trean. Det är lite svårt att motivera där tänker jag. För att inte kriminalvården eller någon annan ska få kostnader så att säga. Det gäller nog alla sociala investeringar så där skiljer vi oss nog inte. Det tror jag man behöver tänka på.”

Ett annat problem som framkommer av projektet är kopplat till följeforskningen av projektet. Som tidigare nämnts i denna redogörelse insåg man i projektet att gränsvärdet på 15% frånvaro var för lågt satt. Problemet hanterades genom att man gav enskilda lärare i uppgift att utvärdera elevens situation och därefter ta ett beslut om vidare hantering. Ett möjligt alternativ som lyfts under intervjuerna är att gränsvärdet justerats under projektets gång. En sådan justering skulle dock innebära problem i relation till följeforskningens samlande av data. Följeforskningen i sig hade därför en styrande effekt på projektets utformning och organisering.

5.3 Utmanande avstamp 2

En beskrivning av projektet

Projektet Utmanande avstamp 2 drevs av Gullspångs kommun, Närhälsan Gullspång Vårdcentral och Skagerns vård- och hälsoenhet. Gullspångs kommun har en hög andel unga som inte uppnår tillräckligt goda resultat i skolan. Projektet syftade till att förbättra förutsättningarna för målgruppen, barn mellan 3-10 år med normbrytande beteende, att gå ut grundskolan med fullständiga betyg. Insatsen skedde genom samverkan mellan vårdcentraler, familjecentrum, skola och socialtjänst. Inom ramen för projektet skulle en kartläggning ske av risk- och skyddsfaktorer och insatser göras utifrån ett helhetsperspektiv. En viktig del skulle utgöras av familjecoacher. Ett mål som specificerades i projektet var att minst 50 familjer ska ha erbjudits ett så kallat resursmöte under investeringsperioden och ett annat att minst 22 % av de barn och familjer som är identifierade ärenden ska ha höjt skyddsfaktorerna och minskat riskfaktorerna. I den samhällsberäkning som gjordes uppskattas de kommande besparingarna till 900 tusen kronor per år. En mer långsiktig beräkning visar att besparingarna skulle kunna bli ännu högre.

Den första intervjuomgången 2015

Projektet är en förlängning av ett tidigare projekt i kommunen, Utmanande avstamp, som hade en liknande inriktning med skillnaden att det projektet enbart finansierades av kommunen. I det projektet fanns inte heller målet att koppla insatserna till fullständiga betyg i grundskolan eller att det skulle ske en medfinansiering. Under den första intervjuomgången upplevdes arbetet med att leva upp till kraven på en social investering som en utmaning då det krävde mycket personalresurser. Ett problem som lyftes fram var utlysningen och tillsättningen av tjänster. Ett annat problem var kopplat till arbetsprocessen och handlade om att många aktörer på olika nivåer skulle involveras. De intervjuade berättade att antalet möten varit många och skett i konkurrens med den operativa verksamheten. Vad gäller uppföljningen planerade man att denna skulle ske på individnivå för att kunna se om skyddsfaktorerna höjts. Man pratade också om att använda enkäter i sammanhanget.

Vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av projektet pekades det på samhällsekonomiska beräkningar som ett stöd i bedömningen. De intervjuade lyfte också fram mer konkreta besparingar som till exempel framtida minskade behov av utbildningsinsatser till dem som inte har fullständiga betyg. Projektplanen innehöll en tydlig idé om en fortsättning av projektet och de intervjuade menade att det avgörande för detta är att man genererar bra resultat och lyckas mobilisera andra aktörer som ser värdet av projektet. Som exempel ges personal inom förskola, skola, vård och socialtjänst.

Uppföljande intervjuer 2018

Relationen mellan projektnivå och central nivå

De intervjuade påpekar att de haft väldigt lite kontakt med den centrala nivån i Västra Götalandsregionen och att det under projekttiden funnits tre olika kontaktpersoner därifrån vilket inverkat negativt på arbetet. Det upplevs ha varit svårt att få kontakt med dessa personer och man har heller inte fått riktigt bra svar på sina frågor. Västra Götalandsregionens styrgrupp upplevs ha befunnit sig långt från projektet. Istället har man vänt sig till den interna processledaren i projektet som varit stöttande under resans gång.

Intervjupersonerna berättar att de löpande har gjort avrapporteringar av projektet till VGR centralt. Det har handlat om nulägesbeskrivningar och delrapporteringar i färdiga mallar. Man har också löpande rekviderat pengar, något som upplevs ha varit tidsödande då det inte funnits några rutiner för detta. Enligt de intervjuade har det ägnats mycket tid åt att ta fram en mall för rekvisering då det inte fanns någon färdig sådan. Respondenterna pekar på att de har ägnat mycket tid åt att ta fram ett blankettsystem istället för att utveckla en samverkansmodell inom ramen för projektet som fokus egentligen borde legat på.

”Det man har jobbat med i två års tid och som jag tycker är lite synd är att ta fram en redovisningsmodell till VGR för att kunna återsöka pengar. Det tycker jag är lite synd att det tagit så mycket tid och energi. Det är ju inte det som är det viktiga efter projekttidens slut.”

Det berättas också om ett krångligt tidsrapporteringsystem. Inom ramen för projektet finns ett avtal att man ska bidra med timmar till kommunen för att erhålla pengar. Rutinerna kring tidsrapporterna är krångliga och ska gå genom både lönekontoret och ekonomikontoret. Respondenterna påpekar i sammanhanget att relationen till politikerna dock är bra. De berättar att de träffat politiker från folkhälsorådet och att dessa ställt frågor och varit intresserade av projektet.

Utmanande avstamp 2 är ännu inte avslutat utan fortlever under 2018. Till hösten ska en slutrapport skrivas och efter det ska man utvärdera om projektet ska leva vidare eller ej. Projektet går nu in i slutskedet och är i den fasen att man inte initierar några nya fall utan arbetar med de barn och föräldrar man för tillfället har kontakt med.

Intern styrning i projektet

Samverkan mellan projektets olika interna aktörer anses inte ha fungerat fullt ut. De intervjuade menar att projektorganisationen borde ha varit utformad på ett annat sätt. Det har under projektets gång pågått ett fortlöpande samarbete mellan processledaren, familjecoacherna och skolans verksamhetschef men den gruppen återfinns inte i projektorganisationen utan har tillkommit spontant. Enligt de intervjuade borde denna ha utgjort en ledningsgrupp med mandat att fatta beslut då gruppen har arbetat hårt med att föra projektet framåt och spelat en stor roll i detta. Det nämns också att det finns en samverkansgrupp bestående av socialtjänstarbetare, lärare, speciallärare och förskollärare som också haft stor betydelse för projektet men som även den ligger utanför projektorganisationen.

Projektledningsgruppens arbete upplevs inte ha fungerat helt optimalt då det enligt intervjupersonerna alltid är ett antal personer frånvarande på mötena och man får heller inte alltid svar på sina mail. Den så viktiga kontinuiteten sägs saknas i projektstyrningen. Det påpekas också att det ofta blir samma diskussioner på mötena och att man allt som oftast inte kommer någon vart i frågorna. Det sägs också förekomma revirtänkande som framträder tydligt under diskussionerna. De intervjuade efterlyser därför en effektivare beslutsprocess och en tydligare projektorganisation där respektive ansvar beskrivs på ett utförligt sätt. På frågan om det finns personer som varit svåra att engagera i projektet svarar en av respondenterna att hon upplever att socialtjänsten har varit svår att engagera och en annan att det varit svårt att göra vårdcentralscheferna delaktiga på möten.

”Här har det pågått ett jätteintensivt arbete i den här gruppen tycker jag. Som har lett framåt men det hjälper ju inte när det inte är uttalat mandat att nu gör vi så här och så kanske projektledningsgruppen som egentligen är några andra inte alls är med på banan.”

”När man väl träffas är alla med på tåget och tycker det är jättebra. Men det här med själva styrningen, vi har nästan fått styra själva. Vi har skickat ut mejl och sagt blir det bra så här och så säger man ja eller nej.”

Det berättas att det bytts ut en hel del personer under projektets gång, vilket upplevs ha försvårat arbetet. När nya personer kommer in i projektet får man tänka om och det tar också

tid för de nya att hitta sin roller. Det hade enligt respondenterna varit helt andra förutsättningar om samma personer hade varit aktiva i projektet hela tiden. Personerna som bytts ut är projektledaren, vård- och omsorgschefen, IFO-chefen, lärare, rektorer, socialsekreterare och kuratorer. Dessutom har projektet under löptiden organiserats in under ett annat verksamhetsområde. Från att ha varit organiserat under vård och omsorg ligger det nu under barn och utbildning. Allt det nyss sagda utgör enligt intervjupersonerna hinder för en god samverkan. En av dem uttrycker det som att hindren inte har varit att hitta barnen eller att jobba ihop med föräldrarna utan att hitta en fungerande samverkan mellan de olika samverkansparterna.

Projektets utfall

Utmanande avstamp 2 är inte avslutat ännu men beskrivs av de intervjuade som ett lyckat projekt. De som har mest att vinna på projektet anses vara barnen. Dessa får bättre förutsättningar att klara av skolan genom att deras föräldrar får stöttning i sin föräldraroll. Coacherna stöttar föräldrarna i rollen genom att arbeta med vardagliga rutiner, samspelsfrågor, lära ut hur man sätter gränser och uppmuntrar barn. Coacherna anses utgöra en ovärderlig del av projektet och respondenterna menar att de upplever en förändring hos de föräldrar som deltagit i detta som inte hade varit möjligt utan coachernas stöd.

”Projektet är lyckat. Själva syftet och det här. Allt runt omkring hade man kanske önskat varit annorlunda. Det är våra framtida barn som går ut grundskolan och ska få ett bra jobb.”

”Det finns en nöjdhet bland föräldrar. Det är det jag hör och ser. Jag sitter bland familjecoacherna och ser hur de tänker och hur de jobbar och hur tät kontakt de har med föräldrarna. Vad skulle de här familjerna göra annars om de inte hade de här familjecoacherna?”

En annan central del i projektet är att ta fram en samverkansmodell för hur de olika ingående parterna ska samarbeta med varandra kring det enskilda barnet på ett optimalt sätt. De intervjuade benämner detta arbete för instruktionsboken. Det är många parter involverade i projektet såsom processledare, styrgrupper, projektledningsgrupper och verksamhetschefer och det finns en önskan att tydliggöra vilket ansvar de olika aktörerna har. Det handlar om att ta fram rutiner för samverkan så att inget barn faller mellan stolarna utan får bästa tänkbara förutsättningar i livet.

Vad gäller kraven på uppföljning och avrapportering av Utmanande avstamp 2 nämner de intervjuade att det finns mål knutna till projektet. 50 barn ska erbjudas hjälp genom familjecoach och minst 22 procent av de familjerna ska ha höjt skyddsfaktorerna och minskat riskfaktorerna. I sammanhanget använder man sig av ett bedömningsinstrument benämnt Ester som är framtaget vid Örebro universitet. Det är ett datastyrt bedömningsinstrument där man kan följa utvecklingen över tid av de olika faktorerna. Det berättas att det kan vara krångligt att mäta skydds- och riskfaktorer då det ibland är positivt att riskfaktorerna ökar. Bedömningsinstrumentet upplevs som lite trubbigt. Det gäller också att analysera orsakerna till

att faktorerna stärkts respektive försvagats och det håller man enligt respondenterna på att göra nu. Två enkäter har också skickats ut till de föräldrar som gått hos familjecoacherna för att se hur de upplever den stöttning de erhållit. Intervjuer med både föräldrar och personal har också gjorts. Projektet ska vara avrapporterat till Västra Götalandsregionen i november. Även om projektet anses ha varit lärorikt och gett positiva effekter påpekar intervjupersonerna att det också har upplevts som belastande emellanåt då det tagit mycket tid och kraft.

”Det är skönt att projektet är över så man får fortsätta jobba med de grundfrågorna som man vill. Samtidigt som det är lärorikt och utvecklande och man känner vilken kunskap vi besitter nu.”

Det nämns också att det är svårt att göra kostnadsberäkningar av projektet. Enligt intervjupersonerna ser man tydliga framgångar men som är svåra att ställa i relation till siffror. Respondenterna menar att man ännu inte har gjort några samhällsekonomiska kostnadsberäkningar på Utmanande avstamp 2.

5.4 TMR -Träningsprogram för medveten närvaro och resiliens

En beskrivning av projektet

Projektet TMR ägdes av Närhälsans utvecklingscentrum för barns psykiska hälsa (NUPH), Västra Götalandsregionen, men bestod av en större grupp samverkande aktörer. De övriga aktörerna var Psykologenheten Väster (Göteborgs stad), Institutionen för klinisk fysiologi (Sahlgrenska, Göteborgs Universitet) samt en privat aktör.

TMR-projektet vände sig till barn och unga och handlade om att lära ut mindfulness (medveten närvaro) till skolbarn. Barnen skulle få hjälp att hantera olika stressorer i sin inre och yttre miljö, vilket skulle leda till bättre förmåga att möta stress och impuls kontroll och i förlängningen leda till förbättrade skolresultat. Projektet bestod av två delar. Den ena var en riktad del (TMR-R) och vände sig till barn med en identifierad lindrig eller måttlig psykisk ohälsa. TMR-R handlade om klinisk psykologisk intervention och bedrevs på Institutionen för klinisk fysiologi. Det var cirka 25 elever i åldern 10-14 år som under 12 veckor fick träning i mindfulness. Den riktade delen hade mer av behandlande inslag och krävde etisk prövning. Den andra delen var generell (TMR-G) och vände sig till fem skolklasser i årskurs 4 och 5. Dessa barn fick under 10 veckor utöva mindfulness om 10 minuter per dag samt en gruppträff om en timme varannan vecka. Det handlade här om förebyggande arbete.

Den första intervjuomgången 2015

När den första intervjuomgången genomfördes hade projektet inte kommit i skarpt läge ännu utan befann sig mer på planeringsstadiet. Projektet definierades som ett forsknings- och metodutvecklingsprojekt. Projektgruppen var sammansatt av aktörer som representerade de olika samverkande aktörerna. Förutom dessa personer förutsatte genomförandet också ett

aktivt engagemang av de lärare vars klasser ingick i projektet. Inom ramen för projektet hade man också anställt en psykolog under ett års tid som även var forskningsassistent i detta.

Under den första intervjuomgången framkom att ansökningsförfarandet upplevdes ha varit besvärligt. Det ansågs ha varit stressigt och de intervjuade tyckte det var svårt att göra en ekonomisk beräkning gällande projektets framtida effekter. Intervjuerna visade också att en stor del av projektet så långt hade handlat om att ta fram manualer för mindfulnessstråningen. Lärarna, barnen och föräldrarna hade också kallats till återkommande möten. En annan aktivitet som påbörjades vid denna tidpunkt var etikprovningen inom ramen för TMG-R. Den första tiden av projektet hade alltså handlat mycket om förberedande arbete. En förhoppning de intervjuade uttryckte var att projektet skulle resultera i standardiserade och beprövade metoder att arbeta efter som skulle spridas till och användas av andra organisationer än de som ingick i projektet.

Uppföljande intervjuer 2018

Relationen mellan projektnivå och central nivå

De intervjuade menar att de haft för lite kontakt med den centrala nivån i Västra Götalandsregionen under projektets gång. De hade önskat mer stöttning och uppbackning och upplever att de fått ta mycket ansvar själva utan att få tillräcklig respons från centralt håll. Relationen till styrgrupperna anses inte ha fungerat så väl som man önskat då de upplevs ha befunnit sig för långt ifrån projektet. Vid de tillfällen man har haft kontakt har man inte talat samma språk och det har handlat mycket om administrativa frågor istället för att se till de praktiska resultaten av projektet. De intervjuade framhåller att det har bytts ut personer ofta i styrgrupperna under projektets gång, vilket påverkat relationen negativt. Man hade önskat en kontinuerlig uppföljning av projektet.

Det framhålls också att relationen till ekonomerna kunde ha varit bättre. Det har enligt respondenterna varit svårt att få till ett möte med dem. Rekvireringen av pengar upplevs ha varit krånglig, vilket lett till onödig stress med pengar som inte erhållits i tid och det har varit svårt att få hjälp med att fylla i blanketter. Relationen till politikerna upplever man positivare. De anses ha varit uppmuntrande till projektet och intresserade av att arbetet i detta fortsätter.

”Det är klart att om man är väldigt långt bort från verkligheten eller vad man ska säga och hörs av tre gånger per år men sedan plötsligt och väldigt intensivt vill veta väldigt mycket saker har man ju missat väldigt mycket av det som pågår. Och allt det ansvar som gjorts och allt det tuffa slit som fått gå in i vårt projekt. Centralt kanske man är ute efter helt andra saker som är på en helt annan nivå.”

”Jag skulle aldrig, aldrig göra om det. Det har varit så mycket turer i det. Jättesvårt med kommunikationen. Jättesvårt att veta vad som gäller. Jättesvårt när en del reglementen styr över allting annat. Det är väldigt svårt att få till och veta hur vi ska hantera det här eller hur ska vi hitta en lösning på det här. Nu ska det vara så här och så ställde man tre frågor och fick svar på en.”

Vad gäller kraven på uppföljning och avrapportering menar de intervjuade att de avrapporterat projektet regelbundet till VGR (Sociala investeringsmedel), inte minst vad gäller ekonomin och att de också har skrivit en slutrapport som följts av en öppen hearing för politiker i Västra Götalandsregionen. De intervjuade lyfter fram att delrapporteringen inte var krånglig men att slutrapportsmallen var svår att fylla i och tog mycket tid i anspråk. Det påpekas att stor vikt lagts på mallar av olika slag när det egentligen finns andra värden i projektet som varit viktigare.

TMR-projektet sägs leva vidare. Den generella delen av projektet testas idag på ytterligare en skola och flera skolor har hört av sig och vill veta mer om mindfulness. Den riktade delen har börjat användas på två vårdcentraler, ett så kallat familjehus och på en BUM (Barn och ungdomsmottagning). Enligt de intervjuade har ytterligare aktörer visat intresse och en av dem berättar att hon idag arbetar i ett projekt där flera enheter jobbar med den metod som hon varit med att ta fram.

”Det har ju spridit sig till andra enheter. Det var ett fantastiskt projekt på många sätt. Det var en jättebra metod som jag fortfarande jobbar med. Som är väldigt uppskattad. Vi har ändå lyckats ta fram en så bra produkt trots mycket annat runt om.”

De intervjuade menar också att Västra Götalandsregionen har varit tydlig med att TMR-projektet ska spridas vidare men att det tyvärr inte finns någon tydlig struktur kring det. Man hade önskat en tydligare förankringsplan kring hur projekt ska förvaltas efter det att de har tagit slut. Respondenterna är överens om att man behöver konkretisera hur spridning till andra enheter ska ske.

Intern styrning i projektet

Vad gäller den interna styrningen i projektet berättar de intervjuade att en av aktörerna, NUPH, drog sig ur projektet. De intervjuade ger inte uttryck för att detta skulle ha påverkat projektet på ett alltför negativt sätt även om det ledde till att man inte hade samma direktkontakt in i Västra Götalandsregionens organisation längre. Anledningen till avhoppet var personbunden och handlade om svårigheter att kommunicera och komma överens. Avhoppet anses inte ha varit kopplat till den interna styrningen eller organiseringen av projektet som sådant.

Samverkan mellan projektets olika aktörer anses inte ha fungerat helt smärtfritt. Det påpekas att man visserligen hade styrdokument att utgå ifrån men att det i början upplevdes råda oklarheter kring vilka förväntningar aktörerna hade på projektet liksom också kring de olika aktörernas roller och ansvar. Man arbetade utifrån olika kulturer och reglementen och enligt de intervjuade hade det varit bra med tydligare gemensamma riktlinjer att arbeta utifrån. Som exempel ges Sahlgrenskas och Psykologenheten Västers olika förhållningssätt till resultatrapportering. Inom akademien råder striktare regler kring vad som får rapporteras och när, vilket man inte tydliggjort från början. För att undvika onödiga missförstånd borde man enligt en av respondenterna inledningsvis ha ägnat mer tid åt att se över och förtydliga sina

roller och sitt ansvar för ”då hade det nog blivit mindre konflikter”. Det handlar om att klargöra vilka förutsättningar som gäller för projektet så det inte blir några tvetydigheter. Antalet personer som medverkade i projektet upplevs som lagom. Med fler personer hade det blivit för tungrott för man behöver träffas ofta och prata om det löpande arbetet. Det framhålls att styrgruppen internt inom projektet varit en bra och sammanhållande länk som skänkt stabilitet under resans gång. Den interna styrgruppen beskrivs ha fungerat som en livboj i projektet.

”Ansvaret tror jag inte man kan förtydliga nog. Det kanske man har sagt eller så står det någonstans men så glömmen man bort det. Och förtydliga målet. Det var ju tydligt men en del kanske hade tankar om att det här skulle bli perfekt med en gång. Det var ett pilotprojekt så det var ju gjort för att man skulle göra om och göra fel.”

”Styrgruppen i projektet har ändå varit räddningen kan man säga. Stabil för där har det varit personer som följt och stöttat upp det hela.”

De intervjuade betonar också att man lärt mycket av varandra under resans gång och arbetat ihop sig för att slutligen ro projektet i hamn. Samarbetet har berikat varandra men har krävt stora arbetsinsatser, långt mer än man hade räknat med och som personer utanför projektet inte alltid förstår. Enligt en av respondenterna har det ibland ”varit så smärtsamt att man nästan gått under”.

Projektets utfall

TMR-projektet anses vara lyckat och de som har mest att vinna på projektet är barnen. Mår de bättre i skolan kommer de att prestera bättre och i förlängningen hitta sina vägar i livet. Man säger sig ha hjälpt många barn med att hantera stress och kunnat nå barn som inte fått hjälp tidigare.

”Jag tänker eleverna eller barnen egentligen, men även deras föräldrar i förlängningen. Även om barnen mår bättre kommer det som ringar på vattnet så att samhället i stort egentligen..... Även om det inte gäller för hela Sverige eller för hela världen. Det räcker att man har ett barn som är ängsligt påverkar det en själv som människa och på jobbet. Man mår själv inte bra av det.”

Projektet har resulterat i två manualer för mindfulnesssträning, en för TMR-G och en för TMR-R och i praktiska interventioner på skolor och inom hälso- och sjukvården. Manualerna färdigställdes innan man aktivt började arbeta tillsammans med barnen. Man har också spelat in instruerande ljudfiler och filmer som ett led i förberedelsearbetet.

Inom ramen för projektet har mätningar gjorts för både den riktade och generella delen. Inom ramen för TMR-R har man mätt stressnivå, ångest, ilska, depression, utåtagerande och normbrytande beteenden samt resiliens. I TMR-G mättes stress, resiliens och mindfulness. Måtten var färre här eftersom barnen tillhörde en friskare population. Utvärderingarna

genomfördes av projektföreträdarna själva. En av dem var doktorand på Sahlgrenska och hade därmed god kunskap om kliniska utvärderingar. Sammanlagt handlar det om fem mätningar per grupp. Inom TMG-R har man också tagit blodprover och hårprover på barnen samt mätt hjärtslag och puls. De olika mätningarna visar att barnen mår bättre idag och att metoderna därmed gett effekter på deras välbefinnande. Några mätningar av effekter på barnens skolresultat har inte gjorts men förhoppningen är att minskad upplevelse av stress, ångest, ilska med mera ska öka deras prestationer i skolan.

6. Analys: roller, koordinering och ansvar

I detta avsnitt återvänder vi först till våra tre aspekter som vi lyfte fram som centrala att belysa: roller, koordinering och ansvarsutformning. Övergripande kan vi konstatera att även om det rör sig om projekt av skilda slag är det vissa saker som är återkommande. I diskussionen belyser vi de två olika dimensionerna som lyftes fram i rapportens inledande del. Vi betonade där att organiseringen kan anses som särskilt komplex eftersom det dels handlar om att koordinera projekt där en part agerar ägare och finansiär, dels att respektive projekt består av en samverkande konstellation.

6.1 Otydlighet i roller

Vad gäller rollfördelning mellan ägare, VGR, och projekten går det att konstatera att en relativt likartad bild tonar fram. Under projektens gång, det vill säga efter det att de startats upp har kontakten och utbytet varit relativt begränsad. Här kan vi också notera ett skifte från att ägaren varit mer aktiv inledningsvis till att inta en mer distanserad och mindre aktiv roll efter hand. Ett sätt att karaktärisera detta är att det skedde ett skifte från att "samskapa" sociala investeringar till att relationen mer kom att fokusera avrapporteringsprocedurer.

Detta skapar för projekten en viss otydlighet eftersom avsaknaden av kommunikation också inneburit att ägarskapet för att realisera ett socialt investeringsarbete i praktiken därmed överfördes till projekten på ett otydligt sätt. De projekt som fokuserats i denna studie, vilket var de första som tilldelades sociala investeringsmedel, utgjorde mer eller mindre uttalade pilotprojekt vars inriktning och genomförande skedde parallellt med att former och kriterier för regionens sociala investeringsmedel utformades centralt. Med tanke på sociala investeringars komplexa och mångfacetterade syfte och organisering indikerar vår studie att en tätare och mer coachande roll för VGR som ägare skulle kunna ha bidragit till ett mer positivt utfall på projektnivå.

Vänder vi blicken mot hur projekten utvecklat sina roller som just projekt går det att konstatera att sammansättningen av olika parter i samtliga tre studerade fall lett till vissa slitningar och kontroverser. En sak som återkommer är att det varit svårt att positionera projekten i förhållande till de ingående organisationernas strukturer. Detta återspeglas bland annat i

avsaknad av mer aktiva styrgrupper med tydliga mandat. Det återspeglas också i att vissa aktörer efterhand trappat ner på sitt deltagande och kanske helt lämnat samarbetet.

En summering kring koordineringen kan därmed karakteriseras som att ägaren från att ha intagit en mycket aktiv och strukturerande roll i ett initialt skede gick till att vara mer passiv och distanserad. Utvecklingen av projekten vad gäller organisering och styrning blev därmed en fråga som i princip helt skulle hanteras på projektnivå. Detta var emellertid inte någon helt enkel syssla, vilket vi belyser nedan.

6.2 Koordinering: styrning och samordning

Vänder vi blicken till de tre projekten så hamnade ansvaret för organiseringen och koordineringen i stor utsträckning på den operativa projektnivån, vilket vi indikerade ovan. De tre beskrivna fallen visar också att projekten haft interna utmaningar gällande att skapa en tydlig organisering och koordinering. Det handlar om svårigheter att skapa en fungerande ledningsstruktur och att alla parter inte prioriterar projektet på samma sätt. Vidare pekar fallen på vikten av att förstå koordinering, styrning och samordning i relation till den omgivande organisatoriska kontexten. Vi pekar exempelvis på hur det i flera fall varit en omsättning på personer som representerar en viss organisation i samarbetet, vilket leder till svårigheter att upprätthålla kontinuitet. I något fall har också en av parterna dragit sig ur.

Vi kan därför se hur en separat utmaning är att få projekten att operativt fungera organisatoriskt. Eftersom en rad av de krav som ställts på sociala investeringar är knutna till organisation och representation är detta en möjlig källa till problem. Vad gäller frågan kring vilka som ska agera styrgrupp för ett socialt investeringsbegrepp pekar intervjumaterialet ut en möjlig målkonflikt mellan att å ena sidan skapa en tydlighet i styrning och att å andra sidan möjliggöra för en bred förankring och spridning av resultat till andra aktörer efter projektets slut. Det förefaller till exempel rimligt att utifrån en spridningslogik placera ett styrgruppsansvar på existerande organisationer för regional samverkan. Samma upplägg tycks dock riskera att bli distanserad från de ingående verksamheterna, vilket kan få en negativ inverkan i relation till koordinering och styrning under projektets gång. Hur ska en förankring i respektive organisation exempelvis kunna säkerställas med svag övergripande ledning och hög omsättning på representanter är en fråga som infinner sig.

En annan dimension av styrning och koordinering rör relationen mellan projektledning och VGR centralt. Vi har tidigare i analysen redogjort för en process som rörde sig ifrån en karaktär av samskapande till avrapporterande. Avrapporteringar som skedde till VGR var tätt kopplade till rekvisering av sociala investeringsmedel och vi kan konstatera att man i projekten påpekat hur formaliserade former för lägesrapportering bidrog till en upplevd bristande relevans. Den bristande relevansen låg både i att formerna för återrapportering uppfattades som onödigt strukturerade, men också i att det i vissa fall uppfattades som en envägskommunikation med oklar mottagare.

Sammantaget kan det konstateras att utformandet av sociala investeringar lett till ett antal organisatoriska utmaningar. Den ambitiösa uppsättning krav och kriterier som ställdes på projekten fick till följd att många aktörer från olika organisationer kom att involveras i arbetet. Som en följd av detta har komplexa styrrelationer uppstått både inom projekten och mellan

projektnivån och VGR centralt. Tidigare forskning visar på att styrning och koordinering kan förväntas utgöra en särskilt hinder i samverkansprojekt mellan professioner (Mintzberg, 1993). Detta ligger i linje med vad vi kunde observera i våra studerade fall.

6.3 Ansvar: innehåll och former

Sociala investeringar handlar dels om att på ett strategiskt plan möjliggöra för förebyggande arbete, dels om att utföra ett praktiskt operativt arbete. Det vill säga att inga potentiella effektiviseringar kan uppnås utan att ett förebyggande arbete utförs i praktiken.

En lärdom som kan dras utifrån våra beskrivna fall är att den bredare syn på samhällsekonomisk effektivitet som ges uttryck för i idén om sociala investeringar tenderar att krocka med en snävare syn på ansvar och uppdrag längre ut i organisationen. Trots att idén om att ”förebyggande arbete lönar sig” tycks leva stark hos många professioner kan det dock betraktas som en inneboende utmaning i det sociala investeringsperspektivet att motivera professioner att arbeta på ett sådant sätt att framtida besparingar uppkommer i andra delar av organisationen eller rent av i andra myndigheter. Detta tycks särskilt vara fallet när sociala investeringsmedel framförallt täcker kostnader för projektledning och inte bidrar till att täcka de merkostnader som uppstår i utförandeorganisationernas operativa verksamhet.

Det kan alltså sägas föreligga en krock mellan ett samhällsekonomiskt perspektiv och ett snävare fokus på lokal ekonomi och ansvar. Ett möjligt sätt att minska en sådan målkonflikt skulle kunna vara att säkerställa finansiering av den operativa verksamheten i projektet, medan den huvudsakliga medfinansieringen skulle utgöras av kostnader för projektledning.

7. Slutsatser

Utifrån den genomförda studien kan vi peka på några mer övergripande slutsatser. De kan sorteras i två delar. Den första rör mer specifikt vad vi kan lära av de observationer vi gjort av Västra Götalandsregionens arbete. Den andra delen handlar om vad detta säger oss om sociala investeringar som koncept på ett mer övergripande plan.

En första slutsats är att vad vi observerat är en arbetsmodell som fungerar. I den föregående rapporten beskrev vi hur olika modeller diskuterades och som sedan också testades. Den modell som vi här studerat har visat sig fungera organisatoriskt så till vida att ett antal sociala investeringsprojekt har genomförts. Likväl går det givetvis, vilket diskussionen också indikerat, att peka på områden som kan problematiseras. Detta kan i sin tur ligga till grund för tankar kring utveckling.

Ett första sådant område rör hur arbetet varit upplagt gällande relationen mellan ägare och projekt. Från projekten förefaller det ganska tydligt efterlysas en mer aktiv och engagerad ägare. Det arbetssätt som vi karakteriserat som distanserat och avrapporteringsorienterat skulle kunna både bli mer kravställande och mer stödjande för att främja en positiv utveckling av projekten.

Ett relaterat problemområde rör vilket fokus som varit rådande i den befintliga relationen. Det har framförallt, som vi beskrev det, varit ett "här och nu" fokus. Det har handlat om genomförande i förhållande till plan. Det kan diskuteras om detta rimmar med de ambitioner som var utgångspunkten för upplägget med sociala investeringar där långsiktighet och spridningseffekter var centrala begrepp. En central frågeställning torde därmed vara hur relationen mellan ägare och projekt utvecklas för att i större utsträckning bejaka dessa dimensioner.

Ett tredje problemområde rör projektens organisering och de ingående parternas avvägning mellan den egna "moderorganisationen" och projekten. Det vi observerar förefaller vara ett genomförande på operativ nivå i projekten, utan ett särskilt utvecklat stöd från övriga delar i de samarbetande organisationerna. Detta gör att det kan ifrågasättas vilka förutsättningar som skapas för att mer långsiktigt förvalta och ta tillvara på de lärdomar som görs. Eftersom samtliga studerade fall också problematiserar hur samarbetena i projekten fungerar torde det finnas en grund för utveckling. Möjligen kan ju en aktiv ägare vare en pusselbit i detta.

Vänder vi istället blicken mot de mer övergripande slutsatser som kan dras handlar det om att öka vår förståelse för sociala investeringar som fenomen. Med vår ingång där vi diskuterade hybrider och organisering kan vi ringa in komplexiteten i utmaningen som ligger framför organisatorerna. Vi belyste i vår förra rapport att bedömningen av potential i sociala investeringsprojekt är svårt och att det finns olika sätt att värdera projekt, inte minst beroende på om de har ett starkt fokus på utveckling av metod eller på implementering av en befintlig metod. Till detta kan vi nu också addera att det är en utmaning att axla ett aktivt ägarskap.

Den mera distanserade förvaltande stil vi kunde observera skulle givetvis kunna vara en modell att arbeta efter. Det förutsätter emellertid ett antagande om att genomförandet väl bedömningen och tilldelandet av resurser är gjorda är relativt oproblematiskt. Vad vi observerat är emellertid att det är svårt att organisera och koordinera de interna samarbetena i investeringsprojekten. Sociala investeringar handlar inte bara om att identifiera lämpliga metoder och angreppssätt, utan också i stor utsträckning om organisering och styrning i genomförandet. Den organisatoriska dimensionen får inte underskattas.

Sammantaget kan vi därför konstatera att sociala investeringar i praktiken handlar väldigt lite om att räkna och istället väldigt mycket om att organisera. Risker förefaller vara stora att den komplexitet och de utmaningar som projekten ställs inför när de skall organisera sin interna verksamhet leder till ett snävt avgränsat fokus. Med ett snävt fokus riskerar vissa av de mer centrala delarna i tankarna om sociala investeringar att inte beaktas. Långsiktighet och spridning av utvecklade idéer är sådana saker som kan komma att hamna utanför det som uppmärksammas och blir föremål för styrning och uppföljning.

Referenser

- Balkfors, A. 2015. **Sociala investeringar: i Sveriges kommuner och landsting/regioner: resultat från enkätstudier**: Sveriges kommuner och landsting.
- Callon, M. 1998. An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In M. Callon (Ed.), **The laws of the market**. Oxford: Blackwell publishers.
- Denis, J.-L., Ferlie, E., & Van Gestel, N. 2015. Understanding hybridity in public sector organizations. **Public Administration**, 93(2): 273-289.
- Hultkrantz, L. 2014. Sociala investeringsfonder—ett nytt sätt att styra kommunalt förändringsarbete? **Socialmedicinsk tidskrift**, 91(3): 223-231.
- Jackson, E. T. 2013. Evaluating social impact bonds: questions, challenges, innovations, and possibilities in measuring outcomes in impact investing. **Community Development**, 44(5): 608-616.
- Jannesson, E., & Jonsson, R. 2015. Organisering och styrning av sociala investeringar: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Kastberg, G. 2014. Framing shared services: Accounting, control and overflows. **Critical Perspectives on Accounting**, 25(8): 13.
- Llewelyn, S. 2003. What counts as “theory” in qualitative management and accounting research? Introducing five levels of theorizing. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, 16(4): 662-708.
- Miller, P., & Power, M. 2013. Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory. **The Academy of Management Annals**, 7(1): 557-605.
- Mintzberg, H. 1993. **Structure in fives: Designing effective organizations**: Prentice-Hall, Inc.
- Salamon, L. M. 2014. **New frontiers of philanthropy: a guide to the new tools and actors reshaping global philanthropy and social investing**: Oxford University Press, USA.