



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

BUDGET- ETT HINDER FÖR MINSKAT UTANFÖRSKAP?

En kvalitativ fallstudie om relationen mellan den kommunala budgeten och sociala investeringar

Hanna Larsson
Sebastian Södergren

Program:	Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp
Kurs (kurskod):	Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	HT/2016
Handledare:	Gustaf Kastberg
Examinator:	Tom Karlsson

Förord

Vi vill rikta ett stort tack till respondenterna i Ale, Tomelilla och Örebro kommun för att ni ställde upp på intervjuer och visade ett stort engagemang. Er medverkan har varit ovärderlig. Vi vill även rikta ett tack till vår handledare Gustaf Kastberg som kommit med kloka råd och väglett oss under hela uppsatsskrivandet. Slutligen vill vi tacka våra respektive familjer för korrekturläsning, feedback och uppmuntran.

Göteborg, januari 2017

Hanna Larsson & Sebastian Södergren

Sammanfattning

Program: Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp.

Kurs (kurskod): Kandidatuppsats i offentlig förvaltning 15 hp (FH1504).

Titel (svenska): Budget - ett hinder för ett minskat utanförskap? En kvalitativ fallstudie om relationen mellan den kommunala budgeten och sociala investeringar.

Titel (engelska): Budget - an obstacle for decreased social exclusion? A qualitative case study of the relationship between the municipal budget and social impact bonds.

Nivå: Grundnivå.

Termin/ år: HT/ 2016.

Handledare: Gustaf Kastberg.

Examinator: Tom Karlsson.

Nyckelord: Sociala investeringar, sociala investeringsfonder, budget, budgetstyrning.

Syfte: Uppsatsens syfte var att undersöka relationen mellan sociala investeringar och den kommunala budgeten. Detta uppnåddes genom en fallstudie av ett fåtal kommuner som uttryckligen arbetar med sociala investeringar.

Teoretisk referensram: Referensramen presenterar bakgrundsinformation om sociala investeringar och budgeten vilket var tänkt att generera en djupare förståelse om respektive område. Utifrån dessa områden formulerades tre övergripande analysteman: tidsperspektiv, stuprörsorganisering och resursallokering/ ansvarsfördelning i syfte att underlätta analysen av uppsatsens empiri.

Metod och material: Studien har en kvalitativ ansats och avser undersöka kommunerna Ale, Tomelilla och Örebro. Empirin genererades genom primär- och sekundärdata. Primärdata samlades in via tio semistrukturerade telefonintervjuer där tre politiker och sju tjänstemän med stark koppling till sociala investeringar valdes. Sekundärdata insamlades via dokumentation från respektive kommuns hemsida.

Resultat: Uppsatsens resultat visade att budgeten inte utgör ett hinder för arbetet med sociala investeringar, däremot kommer budgeten i framtiden utgöra ett hinder om man inte lyckas ställa om nuvarande resursfördelningssystem. Kommunerna har genom införandet av sociala investeringar inte löst problemen men kortsiktighet och stuprörsorganisering utan snarare hittat temporära lösningar.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	5
1.1 PROBLEMFÖRMULERING	5
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING.....	7
1.3 DISPOSITION	7
2. TEORETISK REFERENSRAM	8
2.1 FRAMVÄXTEN AV SOCIALA INVESTERINGAR	8
2.2 SOCIALA INVESTERINGAR I SVERIGE	8
2.3 EKONOMISTYRNING	11
2.4 BUDGET	12
2.4.1 Kritik mot budgeten	14
2.4.2 Alternativa tankesätt.....	16
2.5 IMPLIKATIONER AV TEORETISK REFERENSRAM	16
3. METOD OCH MATERIAL	18
3.1 UNDERSÖKNINGSMETODIK	18
3.2 URVAL	18
3.3 DATAINSAMLING	19
3.4 INTERVJUFÖRFARANDE	20
3.5 DOKUMENTSSTUDIE	21
3.6 BEARBETNING AV INTERVJUMATERIAL.....	21
4. RESULTATREDOVISNING	23
4.1 ALE KOMMUN	23
4.2 TOMELILLA KOMMUN	26
4.3 ÖREBRO KOMMUN.....	28
4.4 NATIONELL NIVÅ.....	32
5. ANALYS AV EMPIRIN	34
5.1 TIDSPERSPEKTIV.....	34
5.2 STUPRÖRSORGANISERING.....	36
5.3 RESURSALLOKERING OCH ANSVARSFÖRDELNING	38
6. SLUTSATSER	42
6.1 FÖRSLAG TILL VIDARE STUDIER	43
7. REFERENSER	44
8. BILAGOR	48

1. Inledning

I inledande kapitlet presenteras uppsatsens ämnesområde genom en problemformulering. Problemformuleringen leder därefter fram till uppsatsens syfte och övergripande frågeställning.

1.1 Problemformulering

Allt fler människor riskerar idag att falla utanför samhällets skyddsnät och gemenskap. Så mycket som 12 % i varje årskull hamnar utanför samhället. Man säger att dessa människor befinner sig i *utanförskap* (Skandia u.å.). Utanförskap är ett ständigt debatterat ämne som givits allt större fokus i den svenska samhällsdebatten de senaste åren (Höök & Sanandaji 2014). Konsekvenserna av utanförskapet är inte bara ett mänskligt lidande utan även en enorm samhällskostnad. Varje individ som fastnar i utanförskap från 20 års ålder kostar samhället mellan 10-15 miljoner kronor. Samhället står idag inför stora utmaningar då forskning har visat att barn och unga ärver sina föräldrars utanförskap i allt större utsträckning. Utanförskapet är inget tillfälligt problem, som kan lösas temporärt, eftersom det behövs långsiktiga sociala insatser för att bygga en trygg och stabil framtid för kommande generationer (Nilsson & Wadeskog, u.å., 2). Tidiga förebyggande insatser är avgörande för att individer som riskerar att hamna i utanförskap inte ska göra det. Därtill är kostnaden för förebyggande insatser avsevärt lägre än utanförskapets slutgiltiga pris (Skandia u.å.). Ett arbetssätt som används av flera svenska kommuner för att lösa utanförskapet är *sociala investeringar* (Nilsson & Wadeskog, u.å., 2).

Sociala investeringar är en metod som blivit allt vanligare i kommunsektorn under det senaste decenniet. Det finns idag ingen entydig definition av vad sociala investeringar exakt innebär (Hermansson & Kastberg 2016, 9). Gemensamt är dock att det handlar om förebyggande arbete som på sikt leder till sänkta kostnader samtidigt som livskvaliteten för individen ökar (Hultkrantz 2015, 26). Begreppet sociala investeringar bär på både ekonomiska och sociala värden vilket resulterar i att dessa två arenor möts. Detta kan leda till avvägningsproblematik mellan ekonomiska och sociala intressen (Hermansson & Kastberg 2016, 9-10). Det kan således bli svårt att avgöra vilket intresseområde som ska väga tyngst. Allt som oftast blir det ekonomin som prioriteras, detta på grund av att kommuner har en stark ekonomistyrning med fokus på budget (Hultkrantz 2015, 19-20).

Budget utgör en central del av kommuners ekonomistyrning och skall enligt kommunallagen upprättas årligen. Syftet med budgeten är att ge en överskådlig bild över kommunens intäkter och kostnader för det kommande året. Dessutom är budgeten ett verktyg som ska användas för att underlätta styrning, planering och kontroll av ekonomin (Brorström, Haglund, Solli 2014,189-191). Trots budgetens syfte för att underlätta ekonomistyrningen har den fått utstå kritik. Flertalet forskare menar nämligen att budgeten är både oflexibel och oanpassningsbar till omvärldsförändring (Libby & Murray Lindsay 2009; Neely et al. 2003; Sandalgaard & Bukh 2014). Vissa forskare har även påpekat att budgetering är kostsam och tidskrävande (Wallander 1999, Hope & Fraser 2003).

Att kommuner styrs av en ett- till treårig budget kan göra det problematiskt att tillämpa sociala investeringar. Anledningen till detta är att kortsiktigheten som budgeten medför innebär ett hinder, detta då investeringarnas nytta först kan ses på lång sikt. Kommuner är väl medvetna om behovet av tidiga insatser men begränsas av budgetstyrningens villkor (Hultkrantz 2015, 9). Från politisk nivå finns ett starkt fokus på att resultat ska uppnås inom mandatperioden, något som kan leda till att kommuner blir mer angelägna att tillgodose aktuella behov och därmed underprioriterar långsiktiga sociala behov. Budgetens kortsiktighet och begränsande egenskaper leder alltså till att kommunala förvaltningsenheter blir obenägna att ta ekonomiska risker, detta trots att risktagandet kan vara gynnsamt sett till hela den kommunala organisationen över tid (Ibid, 18-20).

Ett sätt att gynna arbetet med sociala investeringar och komma bort från budgetens kortsiktighet är att skapa sociala investeringsfonder. Dessa investeringsfonder innebär en reservation eller öronmärkning av driftbudget eller positivt årsresultat och kan ses som ett komplement till den traditionella budgetstyrningen (Hultkrantz 2015, 26; Jannesson & Jonsson 2015, 4-6).

Med vetskap om att sociala investeringar kan förhindra att individer hamnar i utanförskap och på så sätt minska samhällskostnaderna (Skandia u.å.) är det viktigt att undersöka, om sociala investeringar hålls tillbaka av den kommunala budgeten. Det är därför av intresse att identifiera och belysa relationen mellan sociala investeringar och den kommunala budgeten. Föreliggande studie blir av relevans för att identifiera, om det finns eventuella motstånd till ett fortlöpande arbete med sociala investeringar. Detta då tidigare forskning visat på att införandet av sociala investeringsfonder ska lösa problematiken med budgetens stuprörstänkande och kortsiktighet (Hultkrantz 2015, 26).

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med föreliggande studie är att bidra till befintlig forskning gällande sociala investeringar. Mot bakgrunden av ovanstående problemdiskussion syftar undersökningen till att generera kunskap om hur relationen mellan sociala investeringar och den kommunala budgeten ser ut. Detta uppnås genom en fallstudie av ett fåtal kommuner, som uttryckligen arbetar med sociala investeringar. För att uppfylla studiens syfte ska följande fråga besvaras:

Hindrar den kommunala budgeten arbetet med sociala investeringar?

Uppsatsen avser inte att dra långtgående slutsatser eller generalisera resultat utan snarare till att se tendenser och mönster i det empiriska materialet. Det kan bidra till en djupare förståelse om det finns en kausalitet mellan sociala investeringar och den kommunala budgeten.

1.3 Disposition

För att underlätta fortsatt läsning disponeras uppsatsen i kapitel. Kapitel två utgör den teoretiska referensramen inklusive hur referensramen är tänkt att fungera som ett analysverktyg i uppsatsen. Kapitel tre presenterar och argumenterar för de metodologiska metodvalet som bland annat innehåller datainsamling, urval samt bearbetning av intervjumaterial. I det fjärde kapitlet redovisas uppsatsens empiriska material, vilket består av primär- och sekundärdata. Det femte kapitlet kopplar ihop den teoretiska referensramen med den insamlade empirin. I det sjätte och avslutande kapitlet kommer uppsatsen slutligen att knytas ihop och besvara den övergripande forskningsfrågan samt ge förslag till vidare studier.

2. Teoretisk referensram

Kapitlet inleds med framväxten av sociala investeringar samt hur arbetet med sociala investeringar är tänkt att fungera i teorin. Därefter följer en beskrivning av ekonomistyrning, som sedermera mynnar ut i budgetstyrning, kritik mot budget och alternativa tankesätt. Kapitlet avslutas med att presentera hur den teoretiska referensramen är tänkt att operationaliseras i uppsatsen.

2.1 Framväxten av sociala investeringar

Sociala investeringar är ett relativt nytt fenomen i Sverige, vilket gör att det endast finns ett begränsat antal studier på området sedan tidigare. Den forskning som finns att tillgå är främst baserad på primärkommuners integrering av sociala investeringar. Det är i första hand *Sveriges kommuner och landsting* (SKL) som tillsammans med forskare har kartlagt och identifierat hur ett fåtal kommuner arbetar med sociala investeringar (Hermansson & Kastberg 2016, 11).

Även internationellt sett beskrivs sociala investeringar som ett nytt arbetssätt inom välfärdssektorn. Den engelska definitionen av sociala investeringar är *social impact bonds* (SIB) (Jackson 2013; Warner 2013). Sociala impact bonds utvecklades i Storbritannien år 2010 och har sedan dess fått stor spridning internationellt. Grundprincipen är att privata aktörer finansierar sociala välfärdsprojekt och beroende på utfall erhåller avkastning från offentlig sektor (Warner 2013, 304-305). Skillnaden mellan den svenska modellen av sociala investeringar och social impact bonds är följaktligen att utfallsansvarig och finansiär flyttas från det offentliga till det privata (Warner 2013, 304-305; Jannesson & Jonsson 2015, 26-28).

Vikten av att arbeta med sociala investeringar är något som på senare tid lyfts på EU-nivå. Europeiska kommissionen släppte år 2013 rapporten *Guide to social innovation* som belyser vikten av tidiga insatser och presenterar ett ramverk för hur medlemsstater kan arbeta med sociala investeringar för att minska utanförskapet. Detta ramverk påminner på många sätt om den svenska innebörden av sociala investeringar (Europeiska kommissionen 2013).

2.2 Sociala investeringar i Sverige

Vetskapen om behovet av tidiga insatser för utsatta barn och unga är ingen nyhet för kommuner (Wieselgren et. al. 2012, 7). Det är allmänt känt att kommuners kortsiktighet och stuprörsorganisering försvårar samordning och helhetssyn för arbetet med förebyggande

insatser. Det har under en längre tid varit svårt att komma åt problematiken som kommuners organisering medför. En lösning som presenterats är sociala investeringar, en metod som på senare år tillämpats i allt större utsträckning i Sverige. Första implementationen av sociala investeringar skedde i Norrköping våren 2010 (Bokström et al. 2014, 245-246).

Syftet med införandet av den sociala investeringsfonden i Norrköping var att genom förebyggande arbete bryta negativa händelseförlopp i ett tidigt skede. Kommunen hoppades med detta kunna minska kostnaderna för skola, arbetslöshet och missbruksvård (Hultkrantz 2015, 20). Investeringsfonden utmanade kommunens dåvarande organisering och likställde sociala investeringar med övrig kommunal investeringsverksamhet. Denna skillnad innebar ett ökat krav på behovsanalys, kalkylering, uppföljning och utvärdering. Fonden innebär idag att en reservation eller öronmärkning av medel från driftsbudget eller ett positivt resultat avsätts till att främja ett långsiktigt arbete med sociala investeringar (Jannesson & Jonsson 2015, 14-15).

Sociala investeringar ska betraktas som ett komplement till den ordinarie välfärdsverksamheten. Den ska användas för att främja metod- och kunskapsutveckling och får således inte användas till generella förstärkningar i enskilda verksamheter som att exempelvis anställa en extra lärare (Lindholm & Stålgren Patino 2014, 287). Sociala investeringar syftar snarare till att bedriva enskilda investeringsprojekt i syfte att leda till lärande, som sedermera kan implementeras och vidareutvecklas i den ordinarie verksamheten (Jannesson & Jonsson 2015, 5).

Vid införandet av sociala investeringsfonden i Norrköping var den bärande tanken att fiktivt fungera som en fond, där både externa och interna parter kunde söka medel. Medlen skulle användas till att finansiera idéer som synliggör sociala välfärdsbehov (Hultkrantz 2015, 10). Anledning till att fonden ses som fiktiv är på grund av att lagen om kommunal redovisning inte tillåter avskrivningar av sociala insatser. En grundläggande princip för att kunna göra avskrivningar är att tillgångarna ska kunna säljas om så önskas. Därför är den sociala investeringsfonden egentligen ingen fond utan bara ett sätt att öronmärka tillgångar i eget kapital. Finansiering av sociala investeringsprojekt måste därför konkurrera om de årliga kommunala tillgångarna (RKR, 2012).

Vid finansiering av sociala investeringar finns det enligt forskning två alternativ att ta ställning till: *återföringsmodellen* och *budgetmodellen*. Båda modellerna bygger på idén om att tidiga insatser är nödvändiga i syfte att minska framtida verksamhetskostnader. Återföringsmodellen innebär att de ekonomiska medel som förts ut ur den sociala investeringsfonden ska återföras, när vinsten av en satsning uppstår. Detta innebär att de enheter som fått lägre kostnader till följd av en investering ska återföra medel till fonden (Jannesson & Jonsson 2015, 17-18). Anta att utbildningsförvaltningen får två miljoner för att göra en social investering. En lyckad satsning har beräknats generera lägre kostnader på en miljon för både socialtjänsten och skolan. Besparingen skulle dock inte ske på en gång utan först efter ett antal år. Då besparingen väl märks, ska skola och socialtjänst vardera återföra en miljon till fonden. Alltså kommer fonden kontinuerligt att fyllas på allteftersom investeringarna ger avkastning och därmed ger nya investeringar (DePierre 2014, 8). Vid händelse av att satsningar inte får den ekonomiska effekt som förväntas, måste antingen investeringsfonden stå för hela förlusten eller den förvaltning som genomfört satsningen (Bokström et. al. 2014, 249).

Budgetmodellen kan ses som motsatsen till återföringsmodellen. Enligt denna modell avsätts engångsbelopp som är tänkta att fördelas till projekt under en bestämd tidsperiod. När resurserna är förbrukade, behövs antingen ett nytt engångsbelopp eller så avvecklas arbetet med sociala investeringar (Jannesson & Jonsson 2015, 17-18).

Forskning har visat på att offentlig sektors kortsiktighet och organisering kan förväntas försvåra arbetet med sociala insatser. Kommuner enligt lag är tvungna att upprätta kortsiktiga målsättningar för att försäkra kommuninvånarna om att skattepengar används på ett korrekt och effektivt sätt (Brorström et al. 2014, 90 & 116-118). Bristen på långsiktighet och helhetssyn leder till ett ineffektivt resursanvändande, där kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning inte kommer uppfyllas i längden. Att kortsiktigt hålla budgeten blir av större vikt än att göra långsiktiga sociala investeringar. Stora kostnader skjuts således upp på framtiden och kan stå i strid med generationsprincipen (Nilsson 2014, 211-219). Det är därför nödvändigt att kommuner tillämpar en blandning av både kort- och långsiktiga målsättningar (Brorström et al. 2014, 90 & 116-118).

Idag har cirka ett sextiototal kommuner i Sverige anammat trenden med sociala investeringar i syfte att komma till botten med den offentliga sektorns problem (Balkfors 2015, 10). Idealbilden för arbetet med sociala investeringar är att utgå från en långsiktig *strategisk styrning* (styrning från kommunledning), där gränsöverskridande arbete och samverkan mellan olika

organisatoriska och hierarkiska enheter är centralt. Med detta synsätt blir det av stor vikt att involvera hela den kommunala organisationen alltifrån tjänstemän till kommunstyrelsen för att kunna synliggöra och åtgärda organisatoriska strukturer. Samtidigt kan man därmed undanröja systemfel, som gjort att sociala investeringar behövs (Nilsson 2014, 214-218, Hermansson & Kastberg 2016, 12). Genom att involvera kommunstyrelsen i det sociala inventeringsarbetet får man politikerna att fundera över hur kommunens resurser används samt hur varje krona ska disponeras för att generera högsta möjliga nytta. Tillämpningen av en strategisk styrning leder i längden till omfattande systemförändringar som på sikt höjer effektiviteten och reducerar utanförskapet (Nilsson 2014, 216-218).

I motsats till en strategisk styrning står *operativ styrning* (styrning från verksamhetsledning), ett styrningssätt som innebär en tydligare gränsdragning, där det finns en sektoriell avgränsning av arbetet med sociala investeringar. Detta styrningssätt innebär att sociala investeringar blir som ett instrument för att hantera och lösa problem men döljer samtidigt systemfel som leder till en ineffektiv resursanvändning. Sociala investeringar blir på så sätt en metod för att lösa akuta problem och leder i längden till att systemfel döljs och att problem skjuts på framtiden. Att styra på ett sådant sätt erbjuder kostnadseffektiva metoder men är inget att föredra på lång sikt, då omfattande systemförändringar kräver att samtliga verksamhetsnivåer är involverade (Nilsson 2014, 214-217).

Avsnittet sociala investeringar i Sverige lyfter fram att det inte finns ett entydigt sätt för hur kommuner ska tillämpa sociala investeringar. Men sett i förhållande till att sociala investeringar är tänkta att undanröja systemfel menar Nilsson (2014) att strategisk styrning är den mest lämpade styrmetoden, samtidigt som författaren anser att operativ styrning är en bättre lösning än att inte göra något alls för att minska utanförskapet (Nilsson 2014, 217-218).

2.3 Ekonomistyrning

Ekonomistyrning är ett styrningssätt som har för avsikt att påverka en verksamhet och dess befattningshavare mot vissa ekonomiska mål. Begreppet rymmer ett flertal styrinstrument, där bland annat budgetstyrning innefattas. Det är därför av betydelse att förklara ekonomistyrning för att generera en djupare förståelse om den kontext budgeten verkar i.

Brorström, Haglund och Solli (2014) menar att ekonomistyrning kan ha två innebörder. Antingen är det ekonomin som ska styra, det vill säga att styrningen ska ske utifrån ekonomiska mått och krav, eller så handlar det om att enheter som styrs ska ges både underlag och ansvar

för sin ekonomi inom ramen för formulerade mål. Med andra ord handlar det om att styra med ekonomi eller att styra ekonomin (Brorström et al. 2014, 269-270).

För att nå ekonomiska mål används ekonomistyrning som ett verktyg för att se till att organisationers resurser utnyttjas på ett effektivt sätt. Ax, Johansson och Kullén (2015) pekar på att ekonomistyrningen är komplex. För att ekonomistyrningen ska verka på bästa sätt krävs en stor variation av arbetsuppgifter bland annat beslutsfattande, planering, kontroll och ansvarsfördelning. Utformandet av sådana arbetsuppgifter kan dock skilja sig åt beroende på organisation och variera beroende på kontext. För att styra i riktning mot ekonomiska mål krävs hjälpmedel i form av styrmedel. De tre mest förekommande styrmedlen är formella styrmedel, organisationsstruktur och mindre formaliserade styrmedel. De formella styrmedlen är de som vanligtvis förknippas med ekonomistyrning och som omfattar budgetering, prestationsmätning och resultatplanering (Ax et al. 2015, 52-53). I den här uppsatsen kommer fokus att ligga på formella styrmedel kring fenomenet ekonomistyrning men speciellt på budget för att kunna avgöra om den kommunala budgeten hindrar arbetet med sociala investeringar.

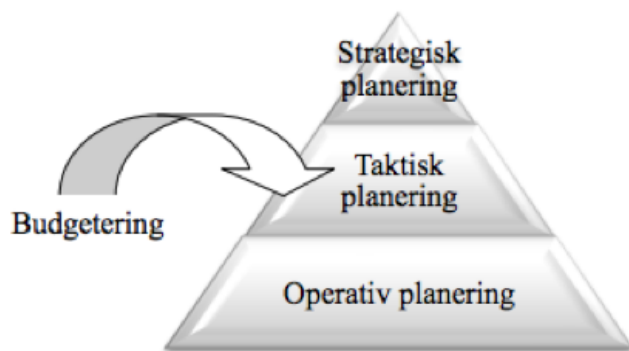
2.4 Budget

Ekonomistyrning i kommuner och landsting förknippas ofta med budgetstyrning (Brorström et al. 2014, 189). Budgetering är den styrprocess som leder till förverkligande av den ekonomiska planen för organisationens mål (Hope & Fraser 2003/2004). Kommuner ska enligt lag årligen upprätta en budget för nästkommande kalenderår. Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (SFS 1991:900) och är en framtidsprognos, som bedömer vad som förväntas inträffa men säger inget om det faktiska utfallet (Ax et.al 2014, 195).

Budgetering handlar om att på olika sätt planera framtida verksamhet. Kommunallagen kräver att budgeten minst ska omfatta kommande kalenderår samt en mer allmän plan för de nästkommande två åren (Brorström et al. 2014, 196). Enligt Ax, Johansson och Kullén (2015) budgeterar organisationer för olika delar av verksamheten på olika nivåer. Budgetplanering delas vanligtvis in i tre olika nivåer, *strategisk, taktisk och operativ planering*. Den strategiska planeringen ger utrymme för ett långsiktigt förhållningssätt, där tidshorisonten sträcker sig över flera år. Planeringen sker ofta från en högre nivå i organisationen och ses ofta som den långsiktiga målsättningen om att nå en vision. Den strategiska planeringen styr i sin tur den taktiska planeringen och banar väg för en medellång tidshorisont, där rutiner, regler och riktlinjer utformas för att nå de långsiktiga strategiska målen. På den taktiska nivån är det inte

bara högt uppsatta chefer som tar beslut utan även mellanchefer bjuds in till beslutsfattandet. Slutligen handlar den operativa planeringen om att planera det löpande arbetet i organisationen på tjänstemannanivå och utforma dagliga arbetsrutiner (Ax et al. 2015, 197-198). Vilken typ av planering budgetering är finns det ingen entydig uppfattning om. Budgetering kan beroende på tidsperiod ske på samtliga planeringsnivåer och således utgöra en brygga mellan långsiktiga strategiska mål och operativ daglig planering. Vanligtvis återfinns dock budgetering på den taktiska planeringsnivån (Ax et al. 2015, 198).

I figuren nedan tydliggörs den strategiska-, taktiska- och operativa planeringen

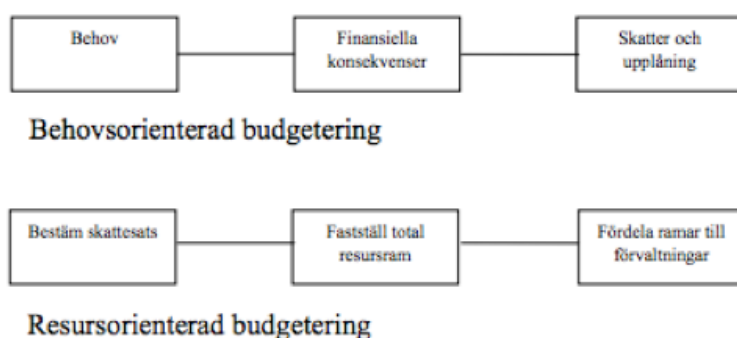


Figur 1. Planering indelad i tre nivåer (Jansson & Olsson 2010, 10).

Det är allmänt känt att upprättandet av en budget tar tid. Det tar nästan ett år att formulera en budget. Anledningen till detta är att många instanser ska få sina röster hörda innan kommunfullmäktige fattar det slutgiltiga beslutet om budgeten för kommande kalenderår (Brorström et al. 2014, 192-194). Budgeten utgör en central del i den kommunala verksamheten och det beror inte enbart på tvingande lagar. Den kommunala budgeten medför en hel del rationella syften såsom en effektiv resursfördelning, styrning och kontroll av ekonomin (Brorström et al. 2014, 191). Eftersom kommuner inte har en självreglerande marknad som styrs av utbud och efterfrågan har budgeten fått inta denna roll i offentlig sektor (Furusten 2015, 123-124). Budgeten försöker med hjälp av tillgängliga resurser tillgodose verksamhetsbehov. Vanligtvis lyfts två synsätt fram: *behovs- och resursorienterad budgetering*. Behovsbudgetering bygger på att behov kartläggs och resurser anpassas efter grad av angelägenhet. Historiskt sett har behovsbudgetering varit den mest tillämpliga modellen. Dock för modellen med sig en viss problematik, då det är svårt att tillgodose samtliga verksamhetsbehov i alla ekonomiska lägen. Därför har resursorienterad budgetering, även kallad *rambudgetering*, kommit att få en mer framträdande roll i kommunal sektor. Ett resursorienterat synsätt bygger på att finansiella förutsättningarna fastställs på förhand och

resurser fördelas utifrån uppskattade verksamhetsbehov. På så sätt bygger inte resursorienterad budgetering på gedigna behovsanalyser utan har ett större fokus på ekonomin (Brorström et al. 2014, 191-199).

I figuren nedan tydliggörs behovs- och resursorienterad budgetering



Figur 2. Behovs- respektive resursorienterad budgetering (Brorström et al. 2014, 191).

Satt i relation till sociala investeringar utgör budgeten en planeringsmöjlighet för hur kommuner ska förverkliga sociala investeringsprojekt och på lång sikt minska utanförskapet. För att nå en sådan målsättning förutsätts en tydlig koppling mellan strategisk och operativ planering (Jannesson & Jonsson 2015, 28-29). Tanken med sociala investeringar är att ordentliga behovsanalyser ska ligga till grund för budgeteringen. På så sätt kartläggs och identifieras behov för att bidra till ett minskat utanförskap (Bokström et al 2014, 247-248).

2.4.1 Kritik mot budgeten

Trots att budgetering är ett av det mest förekommande styrmedlen i både privat och offentlig sektor har budgeten fått motta en hel del kritik (Hope & Fraser 2003/2004; Neely et al. 2003; Libby & Murray Lindsay 2009). Budgeten har bland annat anklagats för att vara oflexibel och tidskrävande (Wallander 1999, 407-414; Ax et al. 2015, 278). Flertalet forskare pekar på att budgetering tar mycket tid i anspråk och är arbetskrävande i förhållande till den nytta den genererar (Hope & Fraser 2003/2004, 21; Neely et al. 2003, 22; Wallander 1999, 410-411; Ax et al. 2015, 278). Vidare menar forskare att budgeten uppdateras allt för sällan i förhållande till omvärldsförändringar (Neely et al. 2003, 22-23).

Hope och Fraser (2003/2004) samt Neely et al. (2003) menar att budgeten kan medföra en alltför centraliserad ledningsstyrning, där befattningshavare med högre positioner tar slutgiltiga beslut om budgeten. Den starkt centraliserade top-down styrningen gör att beslut fattas långt ifrån frontlinjen. Forskarna menar att det råder en svag koppling mellan övergripande strategiska mål och den operativa verksamheten. Budgeten fäster stor vikt vid årliga finansiella mål och koncentrerar sig snarare på att reducera kostnader än att bidra till långsiktiga värdeskapande aktiviteter för organisationen (Hope & Fraser 2003/2004, 52-55; Neely et al. 2003, 22-26).

Budgetering kan även riskera att leda till ett dysfunktionellt beteende och bli föremål för *suboptimering*. Suboptimering innebär att enheter tenderar att prioritera den egna budgeten snarare än att verka för hela verksamhetens resultat. Fokus förflyttas från verksamhetens bästa till att uppfylla respektive enhets mål (Ax et al. 2015, 277-278).

Den genomgående kritiken som budgeten har fått ta emot kan hänföras till dess kortsiktighet. Kommunala budgetar baseras på ett kalenderår. Dock är det oftast andra tidsperioder som är av större betydelse i praktiken (Ax et al. 2015, 278).

Följande kritiska punkter har berörts i detta avsnitt:

- Budgeten är oflexibel och tidskrävande.
- Budgeten är för centralstyrd.
- Budgeten riskerar att leda till suboptimering.
- Budgeten har ett för kortsiktigt fokus.

Dessa punkter innebär i relation till sociala investeringar att budgeten kan motverka ett långsiktigt och gränsöverskridande arbete och bidra till att sociala investeringar förlorar sin effekt. För att sociala investeringar ska fungera fullt ut krävs att ovanstående kritik löses upp samt att kommuner utvecklar nya och kompletterande metoder som exempelvis den sociala investeringsfonden för att utveckla ett långsiktigt arbetssätt (Hultkrantz 2015, 19-20 & 26). Därför är det av relevans att studera om den kritik som lyfts fram i tidigare forskning kvarstår efter sociala investeringars införande.

2.4.2 Alternativa tankesätt

Kritiken mot budgeten har medfört att alternativa modeller uppkommit som en reaktion på den traditionella budgetstyrningen. På senare år har flera svenska företag anammat trenden om en så kallad budgetlös styrning (de Waal 2005; Neely et al. 2003). Styrningsidén innebär att traditionell budgetering ersätts med nya tankesätt (Ax et.al 2015, 278; Sandalgaard 2012, 398-399). En av de mest utmärkande tankesätten bygger på idén om *radikal decentralisering*, där ansvar fördelas till den operativa nivån och hierarkiskt organiserade strukturer bryts upp. Tanken är att varje anställd ska ha ett högt mått av medbestämmande och frihet att fatta beslut utifrån egna bedömningar. Genom decentralisering uppstår en önskan om en stark lokal beslutanderätt som uppmuntrar frontlinjens personal till ett aktivt deltagande. Prestationskraven förs från centrum av organisationen till främre linjen. Detta ska i sin tur bidra till att beslut fattas närmare marknaden, vilket på sikt skapar en mer dynamisk resursfördelning som styrs av efterfrågan (Hope & Fraser 2003/2004, 48-52). Uppsatsen kommer att ta fasta på idén om radikal decentralisering för att identifiera hur resurser fördelas och hur det påverkar arbetet med sociala investeringar.

2.5 Implikationer av teoretisk referensram

Den teoretiska referensramen i denna uppsats är tänkt att underbygga studiens syfte och frågeställning och ska fungera som ett analysverktyg för uppsatsens empiri. Den presenterade bakgrunden kring sociala investeringar antyder att det inte finns en entydig definition för hur kommuner ska tillämpa sociala investeringar. Detta innebär att den bild som forskning redogjort för kan sägas utgöra en idealbild (Jannesson & Jonsson 2015, 8). En sådan idealbilden fungerar i den här studien som ett verktyg för att förstå hur sociala investeringar är tänkt att fungera i teorin och ska ställas i relation till hur det ser ut i praktiken. Budgeten hjälper oss att förstå tidshorisonten samt hur resursallokering för sociala investeringar tar sig uttryck i en kommunal kontext. Alternativa tankesätt till traditionell budgetering bidrar till ett fördjupande analysverktyg för att förstå ansvarsfördelningen i relation till resursallokeringen. De fyra punkter som lyftes i avsnittet budgetkritik kommer att fungera som övergripande förhållningssätt. Vi vill se om införandet av sociala investeringar har stimulerat till flexibilitet, decentralisering, långsiktighet och minskad suboptimering.

I den här uppsatsen har tre analysområden konstruerats för att generera en djupare förståelse om hur relationen mellan sociala investeringar och den kommunala budgeten ser ut. De tre analysystemana är:

- Tidsperspektiv
- Stuprörsorganisering
- Resursallokering och ansvarsfördelning

Avsnittet *tidsperspektiv* hjälper oss att förstå om införandet av sociala investeringar stimulerar till ett långsiktigt tankesätt och om det därmed kommer bort från budgetens kortsiktighet. Analysavsnittet *stuprörsorganisering* synliggör, om sociala investeringar bidrar till en gränsöverskridande samverkan. Leder sociala investeringar till att enheter fokuserar på verksamhetens bästa eller hittar kommuner tillfälliga lösningar som enbart gynnar den specifika enheten? Slutligen kommer avsnittet *resursallokering* och *ansvarsfördelning* att generera en bild om hur resurser fördelas och i vilken utsträckning tjänstemän kan påverka denna resursfördelning. De presenterade avsnitten i den teoretiska referensramen utgör var för sig en relevant kunskapsbas. Men sett i förhållande till varandra genererar de en djupare förståelse för relationen mellan sociala investeringar och den kommunala budgeten och hjälper oss att besvara forskningsfrågan.

3. Metod och material

Följande kapitel presenterar och argumenterar för uppsatsens metodologiska tillvägagångssätt. Inledningsvis kommer uppsatsens kvalitativa ansats att presenteras följt av urval, datainsamling och intervjuförfarande. Kapitlet avslutas med hur det empiriska materialet kommer att bearbetas.

3.1 Undersökningsmetodik

Med utgångspunkt i uppsatsens syfte och problemformulering ansågs det lämpligt att använda en kvalitativ undersökningsmetodik. Den lämpade sig då för förståelse om hur budgeten i relation till arbetet med sociala investeringar eftersöktes. Det blev därför av intresse att studera och intervjua ett antal kommuner som uttryckligen arbetar med sociala investeringar. Fördelen med en kvalitativ ansats är att information som genereras kan bidra till en mer fullständig helhetsbild och större förståelse om hur respondenten tolkar sin verklighet (Kvale & Brinkmann 2014, 41-47).

3.2 Urval

I den här studien har ett flertal urval gjorts baserade på tidsmässiga aspekter men framförallt på det faktum att forskningsfrågan är så pass omfattande att den inte kan studeras i sin helhet. Då studien syftade till att undersöka tillämpningen av sociala investeringar på en kommunal nivå begränsades urvalet till primärkommuner i Sverige, vilka uttryckligen arbetar med sociala investeringar. Urvalet begränsades ytterligare till kommuner som haft ett nära samarbete med SKL och varit en del av forskningsprojekt för vidare kunskapsutveckling av sociala investeringar. Kommunerna skulle dessutom ha arbetat med sociala investeringar under minst tre budgetår för att vara kvalificerade. Dessa krav ansågs öka sannolikheten för att ett antal sociala investeringsprojekt hade genomförts och för att kommunerna hade större insikt och erfarenhet om vilken roll budgeten spelar i arbetet med sociala investeringar. För att generera en verklighetsförankrad och nyanserad bild valdes kommuner med olika finansieringsmodeller, detta för att se om de olika finansieringsmodellerna påverkade budgetarbetet med sociala investeringar.

Ale, Umeå och Örebro valdes ut som lämpliga för denna studie, då de i tidigare forskning framstått som ledande för arbetet med sociala investeringar och under en längre tid bedrivit aktivt arbete inom området. Tre kommuner valdes för att åstadkomma en mer djupgående

analys och på så sätt få en helhetsbild av hur budgetarbetet påverkar arbetet med sociala investeringar. Umeå kommun föll sedan bort efter att kontakt tagits med förvaltningsledningen och efter att vi blivit informerad om att arbete med sociala investeringar inte längre bedrivs. Inga nyckelpersoner arbetade kvar i kommunen, vilket uteslöt en fortsatt undersökning av Umeå. Istället valdes Tomelilla kommun. Tomelilla kommun har sedan 2012 bedrivit ett aktivt arbete med sociala investeringar och även varit en del av tidigare forskning. Urvalet av kommuner var inte självklart. Det finns ett flertal kommuner som uttryckligen arbetar med sociala investeringar i Sverige. Vad de tre valda kommunerna Ale, Tomelilla och Örebro hade gemensamt var att de tidigt påbörjade arbete med sociala investeringar och att de haft ett nära samarbete med SKL (Hultkrantz 2015, 7).

Efter att kommunerna valts gjordes en granskning av vilka personer som kunde tänkas ha inblick i arbetet med sociala investeringar i de utvalda kommunerna. Inledningsvis var tanken att en person i varje kommun med huvudansvaret för sociala investeringar skulle väljas, detta då denne kunde tänkas besitta en god kunskap. Dock visade det sig att en av de utvalda kommunerna inte hade någon anställd med övergripande ansvar. Då föll valet på tjänstemän som tillsammans kunde ge en bild av kommunens arbete med sociala investeringar. Eftersom studien ämnade att undersöka relationen mellan budgeten och sociala investeringar, var det viktigt att personer med både ekonomisk kompetens och insikt i arbetet med sociala investeringar var med i undersökningen. Därför intervjuades i varje kommun en ekonom, som valdes efter rekommendation från de tidigare respondenterna. Ytterligare tre personer valdes utifrån kriteriet om en politisk förankring. De som valdes var från respektive presidium i kommunstyrelserna och innehade den beslutande makten att påverka hur arbetet med sociala investeringar ska fortgå.

För att nyansera bilden av sociala investeringar ytterligare har en kompletterande intervju med projektledare för sociala investeringar på nationell nivå genomförts med en tjänsteman på SKL. Intervjun var tänkt att ge en bild av hur man på nationell nivå ser sociala investeringar i relation till den kommunala budgeten.

3.3 Datainsamling

Vid uppsatsens inledande skede insamlades data som redan på förhand fanns återgiven i vetenskapliga artiklar, böcker och verksamhetsplaner. Uppsatsarbetet påbörjades med insamling av allmän information om sociala investeringar i syfte att generera en god förståelse

och helhetsbild för det valda undersökningsområdet. Med utgångspunkt i den information som inhämtades från läsningen formulerades uppsatsens problemområde och övergripande syfte. När problemområdet sedermera hade avgränsats skedde ytterligare insamling av sekundärdata för att kunna utforma en relevant referensram.

Fördelen med att samla in sekundärdata är att en stor mängd av information finns att tillgå. Nackdelen är dock att materialet ofta inte står i direkt förankring till uppsatsens specifika ändamål. Därför har ett kritiskt förhållningssätt intagits under insamlingen av sekundärdata, detta för att sekundärdata ofta kan vara subjektiv och spegla författarens personliga åsikter (Mälardalens högskola 2016). Sekundärdata valdes i stor utsträckning utifrån fackgranskade vetenskapliga artiklar och böcker utgivna av erkända bokförlag, detta för att studien skulle få en hög validitet.

För insamling av studiens primärdata valdes telefonintervjuer. Detta val föll sig naturligt i förhållande till studiens syfte, frågeställning, tidsram samt urval av kommuner. Genom intervjuer kunde en djupare dimension av budgetarbetet med sociala investeringar förtydliggöras. Därför fick man in information som annars inte hade varit tillgänglig. Fördelarna med telefonintervju är att metoden både är tids- och kostnadseffektiv, samt att intervjuaren i mindre utsträckning kan tänkas påverka respondenten att svara i en viss riktning. Nackdelarna är att fysiska responser så som kroppsspråk och ansiktsuttryck inte kan uppfattas av intervjuaren (Esaiasson et al. 2012, 228-236). Telefonintervjuns fördelar bedöms dock ha en avgörande roll för motiveringen av metodvalet i studien.

3.4 Intervjuförfarande

Semistrukturerade intervjuer bedömdes vara den intervjuform som lämpade sig bäst vid telefonintervjuer. Intervjuformen vilar på en formell grund, där ett antal frågor är förutbestämda men öppnar även upp för följdfrågor. Detta kan tänkas skapa ett mer stimulerande samtal, där respondenterna under intervjuns gång utvecklar sina svar och på så sätt genererar en djupare förståelse om kommununika förhållanden (Hedin, 1996, 5-6).

Innan första kontakt med respondenterna togs utformades intervjufrågor med hänsyn till den teoretiska referensramen och forskningsfrågan. Frågorna formulerades med hänsyn till Kvale & Brinkmann (2014) som menar att intervjufrågor ska vara korta, lätta och befriade från akademisk jargong. Strävan har varit att ställa öppna frågor som lämnar utrymme för

respondenternas egna perspektiv och bidrar till ett mer stimulerande samtal (Kvale & Brinkmann 2014, 173-177).

Första kontakten togs via respektive kommuns växel för att få information om vilka personer som hade en förankring till arbetet med sociala investeringar. Därefter skickades ett inledande mail till de föreslagna individerna med förfrågan om medverkan i en telefonintervju. Efter ett antal dagar upptogs telefonkontakt, då flertalet av respondenterna inte svarat på mailet. Intervjun genomfördes då antingen direkt vid det inledande samtalet eller så bokades en tid som passade respondenten bättre. Respondenterna försågs med intervjufrågorna på förhand för att eliminera risken för ogenomtänkta svar. Tanken var att öka kvaliteten, eftersom respondenterna kunde förbereda sig och strukturera sin svar. På intervjudagen inleddes telefonintervjun med ett lättare samtal, där respondenten informerades om forskningsprojektets syfte samt att personen kommer att förbli anonym. Den ursprungliga idén var att utgå från intervjuguiden och ställa frågorna i kronologisk ordning. Men då vi valde semistrukturerad intervjumetod bjöd frågorna in till ett mer fritt flödande samtal, vilket resulterade i att vissa frågor uteblev. Totalt har tio intervjuer genomförts. Intervjuerna ägde rum mellan den 21 november och den 6 december och omfattade cirka 10-20 minuter.

3.5 Dokumentsstudie

För att få en förförståelse för hur de valda kommunerna arbetar med sociala investeringar har även dokumentinsamling legat till grund för uppsatsens resultat. Kommunernas riktlinjer och styrdokument har studerats för att erhålla en grundläggande kunskap om det kommununika arbetet.

3.6 Bearbetning av intervjumaterial

Intervjuerna spelades in med en ljudupptagningsapparat i syfte att i efterhand kunna lyssnas igenom och transkriberas. Inspelningen av intervjuerna gjorde att intervjuaren kunde koncentrera sig på att lyssna och ställa relevanta följdfrågor. Intervjuerna kunde dessutom avlyssnas flera gånger och på så sätt minska risken för att skeva minnesbilder återges (Kvale & Brinkmann 2015, 218-219). Direkt efter respektive intervju genomförts skrevs relevanta resonemang ner och intervjun transkriberades i sin helhet. Transkribering kan ses som en tidskrävande process (Ibid, 220). Dock ansågs detta metodval vara centralt för studiens kvalitativa förhållningssätt. Tack vare transkriberingen var det lättare att bearbeta materialet

samt att intervjupersonernas svar kunde återges på ett mer korrekt sätt. Efter transkriberingen lades stort vikt på att plocka ut det intervjumaterial som var relevant utifrån studiens syfte och frågeställning. Detta gjordes för att man sedermera i analysen skulle kunna ställa det empiriska materialet mot den teoretiska referensramen i syfte att generera en större förståelse för hur budgeten ställs i relation till arbetet med sociala investeringar.

4. Resultatredovisning

I det här avsnittet återges det empiriska materialet som samlats in via telefonintervjuer och kommunernas dokumentation gällande sociala investeringar. Kommunerna presenteras i avsnittet individuellt, följt av en nationell syn på arbetet med sociala investeringar.

Beskrivningen av hur Ale, Tomelilla och Örebro arbetar med social investeringar baserades på information som respondenterna från respektive kommun uppgav vid intervjutillfälle samt dokumentation kring kommunernas arbete med sociala investeringar.

4.1 Ale kommun

Våren 2012 beslutade kommunstyrelsen i Ale kommun att avsätta tio miljoner kronor av erhållna AFA-medel i syfte att stimulera utvecklingsarbete och bryta negativa händelseförlopp. Tanken var att det sociala investeringsperspektivet skulle genomsyra hela den kommunala verksamheten och stimulera till ett utvecklingsarbete för nya metodprövningar (Järbur et al 2014, 276).

Enligt respondenterna har Ale sedan starten med sociala investeringar genomgått betydande förändringar. Initialt kunde den ekonomiska hanteringen av sociala investeringar i Ale hänföras till en återföringsmodell (Järbur et al. 2015, 278). Denna modell har enligt respondenterna med tiden kommit att revideras och utvecklas. Detta berodde på att kommunen vid införandet av sociala investeringar saknade tillräckliga verktyg och hade otillräckliga kunskaper för att tillämpa sociala investeringar fullt ut. “...vi har ju fått göra bakläxa och göra om så att säga, vi startade på ett sätt och sedan konstaterade vi att såhär kan man inte göra.” (Respondent A, 2016-11-28).

Kommunen har enligt respondenterna A och B därför omstrukturerat arbetet med sociala investeringar i organisationen och utvecklat en så kallad dubbelmodell. Dubbelmodellen består av två delar. Den första delen innebär att en viss procent av årets resultat avsätts av kommunfullmäktige utan krav på återbetalning, detta i syfte att öka samverkan mellan olika huvudmän. Den andra delen bär på krav om återbetalning från de berörda förvaltningarna.

“...det finns en avsatt ram för varje år sådant som inte betalar tillbaka sig och sedan finns det också ett utrymme för en återföringsmekanism där själva projektet i sig ska börja betala tillbaka till den budgetposten.” (Respondent A, 2016-11-28).

“... detta tror vi ska gynna att modellen anpassar sig efter behoven istället för att behoven ska anpassa sig efter modellen.” (Respondent B, 2016-11-30).

Ale kommer från och med 2017 och fyra år framåt att pröva modellens tillämpbarhet. Respondent C var dock delvis kritisk till dubbelmodellens återbetalningsfunktion. Hen ansåg att det finns ett visst dilemma med att den kostnadsbesparande effekten per automatik ska återbetalas utan att ta hänsyn till att nämndens övriga kostnader kan ha ökat.

...även om man lyckas implementera ett sociala investeringsprojektet i ordinarie verksamhet och det renderar i en kostnadsminskning, blir man ju per automatik av med hela det beloppet. Och om andra faktorer har förändrats så gör ju det att man kan få svårigheter att hålla hela budgeten på grund av att man gjort ett investeringsprojekt. Det måste man få med sig innan man gör en tilldelning till hela ramen och inte bara drar bort den budgeten som tillhör sociala investeringar” (Respondent C, 2016-12-06).

Respondent A menade att ambitionen med dubbelmodellen från politisk håll var att främja ett långsiktigt arbete. Respondenten menade vidare att det inte finns några uttalade krav på avkastning mer än att projekt ska gå att räkna hem samt att sänkta kostnader ska ses inom tre år. För att på sikt få in projekt i den ordinarie verksamheten menade respondenten att krav ställs på projektmodell och ansökan, där det måste finnas en tydlig plan för hur projektet på sikt ska kunna implementeras i den ordinarie verksamheten.

“...det har varit ett problem med den här projektifieringen, man får pengar så jobbar vi med något och säger att det är bra och sedan försvinner pengarna och då försvinner verksamheten oavsett om den var bra eller inte. Alltså man fasar inte ut någon annan sämre verksamhet...” (Respondent A, 2016-11-28).

Respondent B var enig med respondent A och menade att sociala investeringsprojekt på sikt ska implementeras i den ordinarie verksamheten men att det krävs ett stort omställningsarbete, där kommunen måste hitta verktyg och strukturer. *“Målet är ju att det ska in i en verksamhetsplan med budget så att det kommer in i det ordinarie systemet.”* (Respondent B, 2016-11-30). Sociala investeringar kan enligt respondenten tills dess fungera som ett instrument, där sociala problem identifieras snabbare. Ett sådant resonemang återfinns även i kommunens riktlinjer för sociala investeringar. *“På sikt behövs systemförändringar, men tills dess finns den sociala investeringsfonden som verktyg för att arbeta långsiktigt och gränsöverskridande i samverkan.”* (Augustsson & Vinberg 2012, 3).

Enligt respondent A bidrar sociala investeringar inte bara till att sociala problem kartläggs och identifieras utan även till ett effektivitetstänkande och en diskussion om hur kommunens skattemedel ska användas.

“...det bidrar ju till ett tänkande och diskussion kring effektivitet och att man faktiskt måste fundera över gör vi rätt saker för våra skattemedel...” “Är det tre specialpedagoger vi ska anställa eller är det fler lärare? Vilket får bäst effekt på skolresultat?” (Respondent A, 2016-11-28).

Ale kommun skapar enligt respondent B långsiktiga ekonomiska incitament i ett ettårigt budgetsystem genom att ha beslutat om att årligen avsätta medel ämnade för sociala investeringsprojekt. Respondenten uppgav att arbetet med sociala investeringar är väl förankrat i kommunledningen och organisationen och således uppbärs av ett långsiktigt tänkande. Respondenten menade att om sociala investeringar inte förankras i hela organisationen är dessa i princip ogenomförbara. Respondent C hade en liknande åsikt som respondent B men tillade att långsiktighet även skapas genom att projekt sträcker sig över flera år.

Respondent B och C uppgav att tjänstemän i Ale kommun har ett stort inflytande över framtagandet av idéprövningar till sociala investeringsprojekt. I Ales dokumentation för sociala investeringar framgick det att kommunen även tillåter individer från näringslivet och föreningar att lämna idéförslag. Därefter är det tjänstemän och beredningsgrupper som bär ansvar för utvecklingen och tillämpningen av idéförslaget, innan det slutligen presenteras för kommunstyrelsen (Augustsson & Vinberg 2012, 4-5).

4.2 Tomelilla kommun

Kommunfullmäktige i Tomelilla kommun beslutade år 2012 att avsätta tio miljoner kronor av 2011 års resultat i en social investeringsfond i syfte att främja arbetet med sociala insatser. Kommunen har som mål att årligen avsätta medel i den sociala investeringsfonden för att försäkra ett långsiktigt och kontinuerligt arbetet med sociala insatser (Tomelilla kommun 2015a, 14-15). Enligt respondenten E har Tomelilla kommun ingen uttalad ekonomisk modell, så som budget- eller återföringsmodellen för sociala investeringar. Respondenten uppgav att finansiering av sociala investeringar sker genom att kommunen under år med positivt resultat gör en öronmärkning av eget kapital och därefter gör en justering i balanskravsutredningen, detta på grund av rådande lagstiftning.

“...man får ju inte göra avsättning för kommande framtida utgifter. Utan vi har helt enkelt gjort så att, man gör ju balanskravsutredning när man upprättar årsredovisningen och under rubriken synnerliga skäl så har vi gjort korrigeringar i eget kapital där vi då både tar med en eventuell avsättning av årets resultat men också markerar hur mycket pengar av de vi använt.” (Respondent E, 2016-11-25).

Vidare angav respondent E att Tomelilla kommun gör estimeringar på hur mycket sociala investeringsprojekt kan tänkas kosta under verksamhetsåret. Respondenten menade dock att denna summa inte alltid är fastlagd utan kan tänkas komma att ändras under det löpande budgetåret, beroende på om pengar finns och ytterligare behov av sociala insatser uppdragas.

Respondent D och E uppgav att Tomelilla kommun på senare år har genomgått organisatoriska förändringar. Betydande personer arbetar helt enkelt kvar och kommunen har genomgått en politisk förändring. Detta menade respondenterna har resulterat i att arbetet med sociala investeringar saktats ner. Enligt respondent D står kommunen inför en nystart, där man breddat fonden i syfte att öka tillämpningen och innefatta fler målgrupper.

“...man kan säga att vi lite har tappat farten men fonden finns kvar och det finns ambition om att behålla den. Men vi behöver ha en nystart och vi kommer att anställa en ny folkhälsostrateg som ska börja bara om någon vecka.” (Respondent E, 2016-11-25).

Arbetet med sociala investeringar uppgav respondenterna E och F sker gränsöverskridande inom organisationen, där man har tillsatt en politisk styrgrupp som inkluderar delar från både kommunstyrelsens arbetsutskott och familjenämnden. Enligt kommunens riktlinjer för sociala investeringar sker även ett gränsöverskridande samarbete på tjänstemannanivå, där ekonomichefer, verksamhetschefer och berörda enhetschefer är med och bereder ansökningarna för sociala investeringsprojekt (Tomelilla kommun 2015b, 2-3).

Respondent E menade att tjänstemän har ett stort inflytande vid identifieringen och utformandet av sociala investeringsprojekt. *“...projekt har initierats underifrån, det kan vara socialsekreterare som ser att vi skulle kunna göra såhär istället...”* (Respondent E, 2016-11-25). Kommunen har enligt respondenten haft ett flertal lyckade projekt som blivit en del av ordinarie verksamhet. Detta har sin grund i att tjänstemän på en lägre verksamhetsnivå identifierat faktiska behov som därefter lyfts upp på en högre verksamhetsnivå och översatts i projektmodell, projektplan och delmål. På så sätt har projekt som normalt sett inte ryms inom den ordinarie verksamheten genomförts i Tomelilla kommun. *“...vi har uppmuntrat till projekt som man normalt sett inte vågat satsa i, där vi så att säga, vill testa om det här är någonting vi kan integrera i ordinarie verksamheten framöver.”* (Respondent E, 2016-11-25). Respondent D fyllde även i att man från en politisk nivå uppmuntrar förvaltningarna att komma med förslag på projekt som ska implementeras i den ordinarie verksamheten. Målstyrning uppgav respondenten är av central vikt för att en sådan implementering ska kunna äga rum.

Respondent D och E uppgav att arbetet med sociala investeringar medför en problematik, eftersom sociala investeringar egentligen inte är anpassade efter rådande lagstiftning, då det inte är tillåtet att skriva av sociala investeringsprojekt. Respondenterna menade att balanskravsutredningen är det som ställer till det och blir ett sätt att dribbla med resultaten och kostnaderna.

“...det känns lite som en konstruktion som man gör för att man ska få undan kommunallagen. Att springa runt balanskravsutredningar innebär i princip att hälften av alla de som sitter i fullmäktige inte förstår vad en balanskravsutredning är för något. Utan de tror att den sociala investeringsfonden är ett konto som finns på vår bankbok.” (Respondent E, 2016-11-25).

Respondent D uppgav att den sociala investeringsfonden upplevts som “...råddig och jobbig“, då det är kommunen som formulerar en projektansökan, söker medel ur fonden och därefter granskar förslaget. Respondenten menade att kommunen sitter och granskar sina egna skrivelser. “*Jag tycker det är bättre att de här förebyggande arbetet ligger i ren budget och syns.*” (Respondent D, 2016-11-30). Respondent E hade en liknande tankegång och menade att det behöver ske en förändring som gör att kommunen inte behöver öronmärka medel årligen. Snarare bör man få till ett mer långsiktigt arbete, där man kan fördela kostnaden över år och att detta ryms inom ordinarie budget.

Respondent D angav att kommunen på senare år inte tillämnat fonden i så stor uträkning, då den enligt hen bidragit till mycket intern byråkrati och fallit på sin egen orimlighet. Hen menade att investeringsprojekt på senare år rymts inom ordinarie budget. “...eftersom vi har en hygglig ekonomi fortfarande, lyckas vi testa arbetssätt genom att vi arbetar i vanlig resultaträkning, det vill säga inte som en fond.” (Respondent D, 2016-11-30). Respondenten uppgav dock att kommunen kommer börja tillämpa fonden nästkommande år, då man står inför en nystart och ser större behov av att tillämpa sociala investeringar.

Samtliga respondenter poängterar vikten av att tidiga insatser behövs. Ändå fanns ett kritisk förhållningssätt till själva fonden. “*Jag är måttligt road av fonden som sådan, men förebyggande arbete är enormt viktigt. Risken är att inrättar man en fond tror man att fonden löser problemet men det gör det inte.*” (Respondent D, 2016-11-30).

4.3 Örebro kommun

Arbetet med sociala investeringar i Örebro kommun påbörjades år 2013, då kommunen avsatte 65 miljoner kronor i en social investeringsfond. Detta underlättades genom att kommunen erhöll utbetalning av AFA-medel år 2012 (Örebro kommun 2016, 5). Fonden har sedan dess ökat till 87 miljoner kronor. Enligt respondent H är tanken att två procent av kommunens totala budget på sikt ska finnas avsatta för arbetet med sociala investeringar, vilket motsvarar cirka 130 miljoner kronor. Respondenten uppgav vidare att under förutsättningen att kommunen går med positivt resultat följande år kommer ytterligare medel att avsättas till den sociala investeringsfonden.

Den ekonomiska hanteringen av sociala investeringar i Örebro kommun hänförs till återföringsmodellen. En grundläggande förutsättning är enligt samtliga respondenter att: “*Alla satsningar som genomförs ska kunna argumenteras för att de går att räkna hem*” (Respondent

H, 2016-11-21). Respondenterna menade att alla ansökningar som beviljas ska generera minst lika stora kostnadsbesparande effekter som investeringen har kostat att genomföra. I de fall effekten av en satsning inte uppnår önskvärt utfall återför respektive berörd nämnd minst 30 % av den ursprungliga återföringsplanen oavsett resultat.

Återföring till den sociala investeringsfonden ska i Örebro kommun påbörjas senast tre år efter att satsningen har startat (Örebro kommun 2016, 10-11).

“...när det gäller satsningar till ganska små barn tar det många gånger lång tid innan man ser några effekter men det finns ändå vissa delar i nästan alla fallen som vi haft hittills där vi har kunnat se effekter på kortare sikt. På grund av man gör satsningar som exempelvis stöd till barnets föräldrar, så att föräldrarna ska kunna gå mot arbete eller studier.” (Respondent H, 2016-11-21).

Vidare menade respondent H att *“...det gäller att få en balans i effekter på kort sikt men givetvis också få till de långsiktiga effekterna.”*

Respondent I uppgav att återföring av ett socialt investeringsprojekt maximalt kan ske åtta till tio år efter att ett projekt avslutats. Respondenten menade att det kan framstå som motsägelsefullt att endast tio år av effekter mäts, när dessa kan komma att mätas under en ännu längre tid. Trots detta menade respondenten att en tioårsperiod kan ses som tillräckligt för att kunna se effekter.

“...sen kan det ju uppkomma effekter senare vilket det gärna ska göra för det är ju ett långsiktigt arbete. Det är en motsättning där, det är liten motsägelsefullt att vi vill ha långsiktiga effekter men kanske inte riktigt kan ha en återföring om 30 år. Det är lite opraktiskt helt enkelt, det är det praktiska som gör att det inte riktigt funkar...” (Respondent I, 2016-11-30).

Det långsiktiga arbetet med sociala investeringar i Örebro kommun menade respondent H ligger på en politisk nivå, där politiker måste ha en förståelse för att investeringsprojekt inte alltid kan generera effekter under en mandatperiod. Dock menade respondent H att politikerna i Örebro visat en stor förståelse och är beredda att satsa på långsiktiga investeringsprojekt. Respondent G menade att den politiska nivån tagit ansvar för ett långsiktigt arbete med sociala investeringar

genom att vid ett flertal tillfällen avsatt extra medel till fonden och på så sätt visa att de menar allvar med detta arbetssättet.

Samtliga respondenter uppgav att det är av stor vikt att hela den offentliga organisationen i Örebro samverkar mellan de traditionella stuprören för att kunna förvänta sig ett långsiktigt arbete. *“...det är nödvändigt att ställa om organisationen, vi måste bli bättre på att göra insatser tidigt i stället för att göra insatser som bara släcker bränder eller är ute i sista sekund.”* (Respondent H, 2016-11-21). Respondent H menade att samverkan mellan organisatoriska gränser är av central vikt för att få söka medel i den sociala investeringsfonden. Enheter som söker medel ska samverka med minst en annan organisatorisk enhet för att beviljas medel från investeringsfonden. Sociala investeringar har därför enligt respondent I blivit ett sätt att tvinga de traditionella stuprören till att aktivt samverka med varandra. *“...det blir ett sätt att tvinga olika förvaltningar till att prata med varandra vilket är tufft i början men vilket bidrar till att det blir lättare med tiden både inom social investeringar men även ordinarie verksamhet.”* (Respondent I, 2016-11-30). Respondent H ansåg även att det gränsöverskridande samarbetet är ett sätt att göra enheter införstådda med att de många gånger arbetar med samma personer. Får man då till stånd ett samarbete föreslog hen att det kan leda till kostnadsbesparande effekter både för enheten själv och för hela den kommunala verksamheten.

Tjänstemännen i Örebro kommun har enligt respondenterna I och H ett stort inflytande i arbetsprocessen med sociala investeringar. Tjänstemännen tillsammans med centralledningen för sociala investeringar utformar behovsanalyser och ringar in områden, där satsningar behöver genomföras. Därefter lyfts färdiga projektförslag upp på en politisk nivå.

“Det vi lyfter upp i politiken det är ju en färdig ansökan där vi har alla de här delarna, där vi har en genomgående behovsanalys, vi har en beskrivning över hur den här insatsen ska genomföras vilka metoder ska användas och så vidare. Så politiken utgår från en färdig ansökan helt enkelt. Så absolut det ligger väldigt mycket påverkansmöjlighet på det sättet.” (Respondent H, 2016-11-21).

Respondent I uppgav att tjänstemän på en central nivå har ett visst inflytande över hur man tar fram sociala investeringsprojekt och hur de beräknas. Ändå menade respondenten att ambitionen inte är sådan utan snarare ska baseras på en välgrundad och objektiv basis. Respondenten menade vidare att tjänstemän på en lägre nivå har praktiska förutsättningar att

komma med idéförslag men saknar ytterligare påverkansmöjligheter, då det är många instanser som ska komma till tals, innan politikerna slutligen fattar beslut.

Vikten av att förankra sociala investeringar i hela den kommunala verksamheten är enligt respondent G centralt. För att arbetet inte ska låsas till centralt placerade tjänstemän och därmed särkoppla det sociala inventeringsarbetet från den ordinarie verksamheten, så måste alla verksamhetsnivåer vara delaktiga.

“Om vi låter ärendehanteringens skötas av vår ringa organisation så kommer också ringa organisationen ha lättare att relatera till de sociala investeringarna och inte bli fristående satelliter från den övriga verksamheten.” (Respondent G, 2016-12-01).

Respondenterna H och I uppgav att idealbilden för sociala investeringar är att arbetet ryms inom den ordinarie budgeten och resurser fördelas utifrån faktiska behov som föregås av ordentliga behovsanalyser. *“...så det är väl mer en önskan om att i framtiden lyckas ställa om ordinarie budgetprocess till att tänka lite mer så.”* (Respondent H, 2016-11-21). Respondenten H menade vidare att även om idealbilden för sociala investeringar är att det ska rymmas inom den ordinarie budgeten utgör budgeten inte något hinder. *“...jag skulle inte säga att det är ett hinder för arbetet med sociala investeringar för det är ändå två olika spår, så i dagsläget hanteras det som två olika spår.”* (Respondent H, 2016-11-21).

Respondent I stämde in i ett sådant resonemang och uppgav att hen inte heller ser några hinder med budgetarbetet kring sociala investeringar. Respondenten menade att kommunen via den sociala investeringsfonden skapat en långsiktighet, där medel kan reserveras och återföras över år. Respondenten kunde emellertid se en problematik om man skulle likställa sociala investeringar med ordinarie verksamhet, då det skulle riskera att skapa en obalans. Hen var inte sen med att poängtera att sociala investeringar och ordinarie verksamhet inte ska likställas utan är att betrakta som två olika saker.

Vidare menade respondent I att det inte finns några brister med budgetarbetet kring sociala investeringar. Däremot finns en ovana i hur kommunen ska hantera återbetalningar till den sociala investeringsfonden. Hen uppgav att Örebro idag står inför sin första återbetalning, vilket innebär att modellen nu sätts på prov. *“...det är klart det är ett nytt sätt att tänka och det kan ju bli en liten krock med den ordinarie årsbudget processen och det långsiktiga tänket i sociala investeringar men jag tror att det borde fungera...”* (Respondent I, 2016-11-30).

Respondenterna I och G uppgav att Örebro har som mål att alla lyckade sociala investeringsprojekt ska implementeras i den ordinarie verksamheten. Detta uppgav respondent I dock inte alltid är så lätt att genomföra i praktiken. *“...det är inte bara att lyfta ett paket över till ordinarie verksamhet utan man kanske plockar vissa delar där det har fungerat bra...”* (Respondent I, 2016-11-30). Respondenten ansåg vidare att Örebro kommun kan vinna stora fördelar av att implementera mer än själva investeringsprojektet. *“Satsningarna är en sak att implementera men sen kanske man skulle vilja implementera arbetssätt så långt som möjligt i ordinarie verksamhet...”* (Respondent I, 2016-11-30).

4.4 Nationell nivå

Respondent J uppgav att arbetet med sociala investeringar på nationell nivå huvudsakligen handlar om att sprida kunskap och bidra till ett fortsatt utvecklingsarbete i Sveriges kommuner. Hen uppgav att kommuner fått en ökad förståelse för vikten av att identifiera faktiska behov och av att göra ordentliga behovsanalyser sedan arbetet med sociala investeringar initierades. Respondenten menade trots allt att det är en lång väg kvar, innan all kommunal verksamhet baseras på gedigna behovsanalyser. *“...man får bättre förståelse för att styra resurser till där man har behov men rent generellt sett är det fortfarande ganska lågt utvecklat.”* (Respondent J, 2016-12-06).

Respondent J menade vidare att hen inte kunde se att den ettåriga budgeten skulle utgöra någon problematik för arbetet med sociala investeringar. Hen menade snarare att den kommunala budgeten endast ger incitament för att kortsiktigt hålla den givna budgetramen, då det finns en logik om att budgeten ska vara förbrukad inom det givna budgetåret. Detta gör man för att försäkra sig om att inte få en minskad kostnadsram kommande år. *“...det är ju inte så att den ettåriga budgeten per definition förhindrar det långsiktiga arbetet, det är väl snarare att den ger dåliga incitament”* (Respondent J, 2016-12-06).

En av de största utmaningarna för arbetet med sociala investeringen var enligt respondent J att koppla ihop den strategiska och operativa nivån, där respondenten menade att det ofta sker en särkoppling mellan beslutsfattare och utförare.

“...den brist vi ser är att den strategisk nivån lever lite eget liv och sedan lever verksamheterna sitt liv och det finns en väldigt svag koppling däremellan. Alla målen och indikatorerna som formuleras på politisk och

högsta tjänstemannanivå har ofta ganska svag koppling till verkligheten ...”

(Respondent J, 2016-12-06).

För att komma till rätta med en sådan problematik uppgav respondenten att nationell nivå aktivt stödjer kommuner genom att införa en tydligare målstruktur, där strategiska mål kopplas till operativa. Ambitionen är att införa en struktur, där det finns en tydlig koppling mellan samtliga verksamhetsled. Risken är att kommuner tenderar att låsa arbetet med sociala investeringar till en viss hierarkisk nivå. *“...nyckeln är att på något sätt hålla ihop det så att man jobbar mellan nivåerna samtidigt och att det blir ett flöde helt enkelt. Det är det som behövs både i en kommun och i offentlig sektor...”* (Respondent J, 2016-12-06).

Enligt respondent J finns det en risk att sociala investeringsprojekt hamnar för långt ifrån den ordinarie verksamheten och på så sätt inte kan förankras. Hen uppgav att det är av stor vikt att utbilda kommuner i hur den sociala investeringsverksamheten ska hänga ihop med ordinarie verksamhet. Det är nämligen så att kommuner brukar särkoppla arbetet i för hög grad eller förväntar sig att all utveckling ska ske i driften. Därför är det enligt respondenten viktigt att det finns en distinktion mellan sociala investeringar och ordinarie verksamhet, samtidigt som det finns en tydlig förankring.

5. Analys av empirin

I analysavsnittet kommer den insamlade empirin analyseras och ställas i relation till den teoretiska referensramen. Analysen kommer att lyfta fram den teoretiska implikationen genom att problematisera och diskutera den insamlade empirin utifrån tidsperspektiv, sturprörsorganisering och resursallokering/ ansvarsfördelning.

Av resultatet kan det konstateras att kommunerna tillämpar olika finansieringsmodeller för sitt arbete med sociala investeringar. Örebro tillämpar en strikt finansiell återföringsmodell och Tomelilla följer principerna för budgetmodellen. Ale har däremot utvecklat en hybridmodell, där både återförings- och budgetmodellen ryms. Kommunen skiljer sig därför från forskningens två idealbilder. Att det i resultatet framkom att Ale ska införa en hybridmodell visar att det i praktiken inte alltid finns ett på förhand bestämt tillvägagångssätt för tillämpning av sociala investeringar, utan att det snarare är en fråga om kontextuell och lokal anpassning. De tre olika modellerna ligger till grund för hur respektive kommun utformat sitt arbete med sociala investeringar och hjälper oss förstå om den kommunala budgeten hindrar arbetet med sociala investeringar.

5.1 Tidsperspektiv

Sociala investeringar och specifikt den sociala investeringsfonden har i tidigare forskning lyfts fram som en lösning på kommuners kortsiktighet (Hultkrantz 2015, 26; Jannesson & Jonsson 2015, 26-28). Ale och Örebro uppgav att respektive finansieringsmodell ligger till grund för att genomföra en långsiktig styrning, då kommunerna formulerat krav om att sociala investeringsprojekt på sikt ska implementeras i ordinarie verksamhet och generera kostnadsbesparande effekter. Respondenterna i Tomelilla kommun uppgav ingen tydlig plan för hur de arbetar långsiktigt med sociala investeringar. Ett inslag av långsiktig styrning kan dock återfinnas där. Kommunen arbetar med att uppenbara brister och har även som mål att generera kostnadsbesparande effekter.

Sett till de tre olika finansieringsmodellerna kan vi konstatera att återföringsmodellen bär på ett tydligare ideal om långsiktighet än budgetmodellen. I Örebro ska exempelvis alla investeringsprojekt återbetalas till minst 30 % och därmed kunna erbjuda framtida reinvesteringar. I kontrast till återföringsmodellen skulle tillämpningen av budgetmodellen kunna sägas innebära en större ovisshet om långsiktighet, eftersom man kontinuerligt måste

avsätta medel för att hålla investeringsfonden vid liv. En sådan tanke kan dock inte styrkas, då empirin indikerar att samtliga tre kommuner från politisk nivå aktivt beslutat om att avsätta medel till den sociala investeringsfonden. Detta tyder i sig på att kommunerna har ett långsiktigt tankesätt och en ambition om vidare investeringsprojekt som på sikt ska minska utanförskapet. Vi kan på så sätt inte påvisa att tillämpningen av en specifik finansieringsmodell är bättre än en annan.

En förutsättning för att ett långsiktigt arbete med sociala investeringar ska fungera är att investeringsverksamheten frikopplas från den ordinarie verksamheten och bedrivs i projektform. Kommunerna är eniga om att sociala investeringar ska ses som ett komplement till den ordinarie verksamheten för att kunna främja metod- och kunskapsutveckling. Nationell nivå redogjorde för liknande resonemang men pekade även på vikten av att inte särkoppla det sociala investeringsarbetet i allt för hög utsträckning, då det nämligen kan uppstå svårigheter när projekt väl ska förankras i den ordinarie driften. Utifrån empirin kan vi konstatera att sociala investeringar måste frikopplas från den ordinarie verksamheten för att fungera. Man kan då fråga sig: är nuvarande budgetsystem verkligen anpassat efter sociala investeringar, när vi vet att budgetens kortsiktiga incitament står i strid med sociala investeringars långsiktighet? Sociala investeringar kan på så sätt riskera att förlora sin långsiktighet. Vad är det som säger att placeringen av det sociala investeringsarbetet utanför den ordinarie driften automatiskt kommer att bli långsiktigt, när det väl implementeras i ett system som är kortsiktigt?

Av empirin framgick att kommunernas ambition med sociala investeringar är att få till stånd långtgående ekonomiska effekter. Samtidigt uppgav Ale och Örebro att återföring av sociala investeringsprojekt ska påbörjas tre år efter projektets start. Det kan ses som motsägelsefullt, då kommunerna är ute efter långtgående effekter. En sådan snar återföringstid får en att reflektera över om detta är ett krav från politiskt nivå för att erhålla en snabb avkastning och på så sätt visa medborgarna att kommunen förvaltar skattemedel på ett effektivt sätt. Denna reflektion visade sig vara ogrundad. Empirin resulterade i att kommunpolitikerna inte ställer några precisa krav på när ett investeringsprojekt ska återbetalas mer än att det ska gå att räkna hem. Resultatet visade snarare på att återföringstiden beror på att kommunerna redan efter tre år kan uppmäta ekonomiska effekter samt att kommunerna inte kan vänta alltför länge med att påbörja återbetalningen, om det ska vara praktiskt genomförbart och administrativt möjligt.

I den teoretiska referensramen framgick att den huvudsakliga kritiken budgeten fått motta är för dess kortsiktighet. Studien kan identifiera att ett visst mått av kortsiktighet kvarstår efter sociala investeringars införande men kan inte till fullo styrka kritiken om att kortsiktigheten utgör ett hinder för ett långsiktigt arbete med sociala investeringar. Empirin avslöjar snarare att budgetens kortsiktighet även kan verka som något positivt. I Tomelilla och Örebro uppgav man att korta, konkreta mål fungerar som en avstämning, där kommunerna ser om sociala investeringsprojekt går i rätt riktning. Med stöd i en sådan empirisk bas uppvisar de undersökta fallen på att en kombination av korta och långsiktiga målsättningar tillämpas i arbetet med sociala investeringar. Detta resultat går emot tidigare forskningsresultat om att budgetens kortsiktighet enbart är något negativt. Kortsiktiga målsättningar kan till och med vara av stor vikt för att förverkliga sociala investeringsprojekt.

Utifrån analysystemat *tidsperspektiv* kan studien konstatera att kommunerna har som ambition att arbeta långsiktigt och komma bort från budgetens kortsiktighet men att det inte alltid är så enkelt. Sociala investeringar måste idag ligga utanför ordinarie verksamhet för att fungera. Detta gör att det långsiktiga arbetet med sociala investeringar riskerar att gå förlorat när det ska implementeras i den ordinarie budgetverksamheten. Samtidigt kan vi fastställa att kommunerna försöker att arbeta så långsiktigt som möjligt utifrån de förutsättningar som finns, men i och med att sociala investeringar inte kan tillämpas i den ordinarie driften blir arbetet med sociala investeringar egentligen indirekt kortsiktigt.

5.2 Stuprörsorganisering

I den teoretiska referensramen lyftes det fram att idealbilden för arbetet med sociala investeringar är att utgå från en strategisk styrning. Strategisk styrning handlar om att kommunledningsnivå verkar för att organisationen ska arbeta gränsöverskridande, undanröja systemfel och åtgärda de brister som gjort att behovet av sociala investeringar uppkommit (Nilsson 2014, 214-218). Det lyftes även fram att den kommunala organisationen och budgeten har fått motta kritik för att bidra till stuprörstänkande och suboptimering. Avsnittet kommer därför att analysera, om införandet av sociala investeringar har bidragit till att kommuner arbetar strategiskt och har undanröjt stuprörsorganiseringen.

Från empirin kan vi se att samtliga kommuner har som krav på att arbetet med sociala investeringar ska ske med minst *en* annan organisatorisk enhet. Kommunerna uppger att gränsöverskridande samarbete är nödvändigt och har lett till att förvaltningar och nämnder

kommunicerar med varandra i högre utsträckning. Samtidigt uppges att införandet av sociala investeringar i sig inte löser upp organisatoriska gränser utan snarare tvingar fram en kommunikation mellan olika enheter. En sådan tvingande effekt har visat sig vara lyckad, då de undersökta kommunerna genomfört ett flertal investeringsprojekt. Som följd härav kan vi se att sociala investeringar bidragit till ett minskat stuprörstänkande, men det kan ifrågasättas om denna framtvingade dialog är den bästa lösningen.

Den idealbild som forskningen har målat upp är att samtliga verksamhetsnivåer ska vara involverade i arbetet med sociala investeringar för att uppnå en strategisk styrning. Utifrån insamlad empiri går det att konstatera att kommunerna anser sig leva upp till ett sådant ideal och att hela den sociala investeringsverksamheten är förankrad från politiker- till tjänstemannanivå. Nationell nivå uppgav dock att en av de största utmaningarna för arbetet med sociala investeringar just är att koppla ihop verksamhetsnivåerna. Kommunerna uppgav förvisso att arbetet är förankrat, men till vilken grad kan diskuteras, detta då resultatet klargör att arbetet med sociala investeringar främst är knutet till en central nivå, där tjänstemän på en högre nivå är de som bereder sociala investeringsunderlag, innan de överlämnas till politiken. Detta föder en fundering om kommunerna faktiskt lyckats få till en tydlig koppling mellan samtliga verksamhetsnivåer eller om kopplingen framförallt finns mellan taktisk och strategisk nivå.

Av det analyserade materialet framgår att kommunerna arbetar gränsöverskridande och har i viss mån förankrat arbetet med sociala investeringar i organisationen. Samtidigt går det att problematisera i hur stor utsträckning kommunerna faktiskt jobbar utifrån idealbilden för strategisk styrning. Av respondenterna att döma är det svårt att åstadkomma systemförändringar och ändringar i resursfördelningssystemet. Kommunerna är duktiga på att vilja implementera nya effektiva arbetssätt men sämre på att selektera bort ineffektiva och resurskrävande metoder. Ett långsiktigt och gränsöverskridande arbete är inte tillräckligt för att komma åt problematiken med utanförskap, kommunerna behöver även få till stånd omfattande organisatoriska förändringar. Lyckas de undersökta fallen inte selektera bort resurskrävande metoder riskerar sociala investeringar att enbart bli ett sätt att släcka bränder och arbeta kortsiktigt. Detta leder i längden till att kravet på god ekonomisk hushållning inte kommer kunna upprätthållas och kommunerna riskerar därmed att bryta mot kommunallagen.

Budgeten har fått motta kritik för att verka suboptimerande och på så sätt bidra till att förvaltningsenheter blir obenägna att ta ekonomiska risker trots att det kan vara gynnsamt för hela den kommunala organisationen (Hultkrantz 2015, 18-20, Ax et al. 2015, 277-278). Av empirin att döma kan vi inte utläsa att införandet av sociala investeringar skulle bidra till en minskad eller ökad suboptimering, då det inte tydligt framgår att det gränsöverskridande samarbetet faktiskt leder till att enheter blir mindre benägna att se till egna intressen. Men i och med att kommunerna faktiskt arbetar gränsöverskridande är det möjligt att suboptimeringen på sikt kommer att minska. Enligt respondenterna leder gränsöverskridande samverkan till att enheter får bättre förståelse och insikt i varandras verksamheter och blir införstådda med att sociala investeringar på sikt kan minska kostnaderna för hela den kommunala organisationen.

Utifrån analysystemat *stuprörsorganisering* kan vi se att införandet av sociala investeringar har bidragit till att enheter i högre utsträckning samarbetar över de organisatoriska gränserna. Därmed bryter sociala investeringar delvis upp de traditionella stuprören och gör att enheter börjar kommunicera med varandra. Undersökningen indikerar på att kommunerna i viss mån utgår från strategisk styrning men att inslag av operativ styrning fortfarande återfinns, detta då det visat sig att kommunerna är duktiga på att göra systemsmörjande insatser men har svårt att genomföra genomgående organisatoriska resursförändringar. Trots att strategisk styrning är idealt för sociala investeringar upplyser empirin om att ett operativt styrsätt ändå erbjuder goda lösningar för att kunna generera kostnadsbesparande effekter, men är inte tillräckligt för att i längden kunna minska utanförskapet.

5.3 Resursallokering och ansvarsfördelning

Av resultatet kan vi konstatera att samtliga kommuner utgår från resursorienterad budgetering för ordinarie verksamhet. Resursorienterad budgetering innebär att finansiella ramar fastställs på förhand och resurser fördelas utifrån ekonomiska förutsättningar och uppskattade behov. För sociala investeringar utgår kommunerna dock från behovsbudgetering, vilket till skillnad från resursorienterad budgetering innebär att gedigna behovsanalyser styr den ekonomiska ramen (Brorström et al. 2014, 191-199). Kommunernas ambition är att på sikt ställa om nuvarande budgetsystem till behovsbudgetering och rymma sociala investeringar inom ordinarie driftbudget. Sett till den insamlade empirin har samtliga kommuner en lång väg kvar innan en sådan målbild kan uppfyllas.

Sociala investeringsprojekt som idag visat sig generera kostnadsbesparande effekter ska implementeras i den ordinarie verksamheten. Det kan därför problematiseras vad som händer med dessa investeringsprojekt, då kommunens nuvarande budgetsystem inte är anpassat efter behovsbudgetering. Kommer respektive projekt fortsättningsvis att baseras på behovsbudgetering, eller kommer de på sikt ta en annan skepnad och snarare utgå från anslagsbudgetering som övrig kommunal verksamhet?

Sett till Ale och Örebro menar kommunerna att nuvarande budgetsystem inte utgör något problem för arbetet med sociala investeringar. Kommunerna anser snarare att sociala investeringar är att se som en sidoordnad verksamhet som inte konkurrerar med övrig kommunal verksamhet. Samtidigt uppger kommunerna att det på sikt är önskvärt att ställa om nuvarande budgetsystem till behovsbudgetering, då sociala investeringar endast är att betrakta som något temporärt. Detta kan ses som tämligen paradoxalt, då dessa två uttalanden står i motsättning till varandra. Tolkningen av ett sådant resonemang blir att kommunerna i nuläget inte anser att budgeten utgör något hinder för arbetet med sociala investeringar men att det ändå finns en problematik med rådande budgetsystem.

Tomelilla instämmer i att budgeten inte utgör något hinder för arbetet med sociala investeringar. De pekar snarare på att arbetet inte är anpassat efter rådande lagstiftning. Kommunen menar att sociala investeringar blir som en konstruktion för att springa runt balanskravet och på så sätt hävdar Tomelilla att det inte är budgeten i sig som är problemet utan snarare sociala investeringars utformning. Ale och Örebro redogör inte för en sådan problematik trots att de har samma lag att förhålla sig till. Det kan ifrågasättas hur det kommer sig att kommunerna har så pass skilda uppfattningar. Beror det på att kommunen stött på betydande problem eller beror det på inställning till sociala investeringar? Det är ingenting studien ämnar att söka svar på men är en intressant upptäckt.

Enligt respondenten från nationell nivå utgör den kommunala budgeten inte heller något hinder för sociala investeringar. Däremot menade respondenten att den kommunala budgeten för med sig dåliga incitament, då den bygger på en logik om att kortsiktigt hålla budgeten och förbruka den givna resursramen. Utifrån ett sådant uttalande kan vi konstatera att budgeten inför ett kortsiktigt förhållningssätt och utgör ett indirekt hinder för ett långsiktigt arbetet med sociala investeringar.

Budgeten har i tidigare budgetforskning fått motta kritik för att vara oflexibel, då den utgår från på förhand givna resursramar. Studien fastslår att införandet av sociala investeringar har bidragit till ett visst mått av flexibilitet, då sociala investeringsprojekt inför ett tankesätt om att utgå från faktiska verksamhetsbehov. På så sätt motsätter sig sociala investeringar resursorienterade budgeteringars stelbenthet, vilket lett till att de undersökta fallen blivit tvungna att anpassa det nuvarande budgetsystemet till behovsbudgetering för att sociala investeringar ska kunna tillämpas. Samtidigt framgår det av undersökningen att budgetprocessen för sociala investeringar även kan verka oflexibel och trögrörlig, då det är många instanser som ska granska en ansökan innan ett slutgiltigt beslut kan tas. Ur aspekten flexibilitet kan vi se att införandet av sociala investeringar har bidragit till skapandet av en något mer flexibel budgetering samtidigt som budgetprocessen fortfarande bidrar till ett visst mått av trögrörlighet. För sociala investeringar innebär detta att nuvarande resursfördelningssystem motverkar en flexibel budgetering.

Budgeten har även fått ta emot kritik för att vara knuten till en central nivå, där beslutsfattande tagits långt ifrån verksamhetens operativa nivå. Detta har bidragit till att resurser prioriteras felaktigt, då strategisk nivå saknar insikt i den operativa driften. För att skapa en mer dynamisk resursfördelning som styrs av behov menar tidigare budgetforskning att det är viktigt att ansvar fördelas till den operativa nivån och hierarkiskt organiserade strukturer bryts upp (Hope & Fraser 2003/2004, 21-22), detta för att tjänstemän på en lägre nivå ska kunna fatta beslut utifrån faktiska behov och inte enbart tilldelas en given resursram. Genom att applicera idén om *radikal decentralisering* på sociala investeringar kan vi utifrån det empiriska materialet utläsa att tjänstemän på en operativ nivå har ett stort inflytande vad gäller identifierandet av behov av sociala insatser. Frontlinjens personal uppmuntras till ett aktivt deltagande men saknar frihet att fatta beslut utifrån egna bedömningar. Den slutgiltiga beslutandemakten är knuten till politisk nivå och alltså försvinner då idén om radikal decentralisering och om skapandet av en dynamisk resursfördelning. Trots att radikal decentralisering försvinner kan det ändå argumenteras för att ett visst mått av decentralisering är nödvändigt för att sociala investeringar ska verka fullt ut. Empirin hänvisar till att en alltför centraliserad organisation särkopplar arbetet med sociala investeringar, vilket riskerar att leda till att det sociala investeringsarbetet förlorar sina avsedda intention. Följaktligen kan vi se att den kritik som fördes mot budgetens allt för centraliserade roll i den teoretisk referensramen inte går att återfinna till fullo i de undersökta fallen. Detta handlar snarare om att göra samtliga verksamhetsnivåer involverade i

budgetarbetet med sociala investeringar för att få en bättre förståelse för vilka behov som ska prioriteras i kommunen.

I avsnittet *resursallokering och ansvarsfördelning* kan vi konstatera att budgeten inte utgör något hinder för arbetet med sociala investeringar samtidigt som nuvarande resursfördelningssystem på sikt kan motverka arbetet. I och med detta är det av stor vikt att kommunerna lyckas ställa om nuvarande resursfördelningssystem till behovsbudgetering, annars riskerar sociala investeringar i längden att förlora sitt syfte.

6. Slutsatser

I detta avsnitt summeras vad studien kommit fram till i syfte att besvara forskningsfrågan. Därefter följer en diskussion kring fortsatt forskning.

Studiens syfte var att generera kunskap om hur relationen mellan sociala investeringar och den kommunala budgeten ser ut. En fallstudie genomfördes i tre kommuner som uttryckligen arbetar med sociala investeringar. Med vetenskapen om att sociala investeringar kan förhindra att individer hamnar i utanförskap blev föreliggande studie av relevans för att identifiera om sociala investeringar hålls tillbaka av den kommunala budgeten. Studien svarar mer specifikt på om budgeten utgör ett hinder för arbetet med sociala investeringar och ämnade besvara följande frågeställning:

Hindrar den kommunala budgeten arbetet med sociala investeringar?

Av studien framkom att budgeten inte utgör något direkt hinder för arbetet med sociala investeringar. Samtidigt understryker studien att budgeten indirekt utgör ett hinder, då kommunerna uppger att de på sikt behöver ställa om nuvarande resursfördelningssystem från resurs- till behovsorienterad budgetering. Undersökningen kan inte fastställa att tillämpningen av en specifik finansieringsmodell skulle hindra arbetet med sociala investeringar. Det är snarare en fråga om lokal förankring och kontextuell anpassning än att en modell skulle vara att föredra framför en annan.

I uppsatsen konstaterar vi att den kommunala budgeten inte utgör något hinder, samtidigt som budgetens stuprörstänkande och kortsiktighet delvis kvarstår. Därför kan vi se att införandet av sociala investeringsfonder inte löst budgetproblematiken som tidigare forskning hävdade. Sociala investeringar har snarare blivit ett sätt för kommunerna att hitta temporära lösningar. Kommunerna har som ambition att arbeta långsiktigt men i dagens budgetsysteem skapas en indirekt kortsiktighet, då man måste tillämpa sociala investeringar utanför ordinarie verksamhet. Stuprörsorganiseringen kringgås genom att tvinga förvaltningsenheter att samarbeta med varandra, samtidigt som kortsiktigheten inte alltid ses som något negativt. Vår forskning skildrar därmed en annan bild än tidigare forskning och vi menar snarare att den största problematiken inte är kortsiktighet och stuprörstänkande, utan snarare det faktum att kommuner behöver göra organisatoriska förändringar och ställa om till behovsbudgetering.

Sammantaget fastslår studien att budgeten utgör ett indirekt hinder för arbetet med sociala investeringar, men att kommunerna i nuläget lyckas bemästra budgetproblematiken. Det är viktigt att poängtera att kommunerna bedriver ett gediget arbete för att minska utanförskapet och är på väg i rätt riktning. Men det är en lång väg kvar innan man lyckas ställa om nuvarande budgetsystem till behovsbudgetering. Framtida studier får utvisa om man lyckas med en sådan omställning.

6.1 Förslag till vidare studier

Studiens resultat tyder på att den kommunala budgeten utgör ett indirekt hinder för arbetet med sociala investeringar. Vår studie visar även att kommunerna på sikt behöver ställa om nuvarande resursfördelningssystem för att minska utanförskapet. Därför vore det intressant att studera hur en sådan omställning ska komma till stånd sett till dagens ekonomiska förutsättningar. I en sådan studie skulle tjänstemän från samtliga verksamhetsnivåer intervjuas, detta för att generera en tydligare bild av hur samtliga verksamhetsnivåer arbetar för att uppnå ett omställningsarbete. Det vore också önskvärt att kunna genomföra en studie som undersöker om liknande resonemang som förts i denna uppsats återfinns i en större kontext i andra kommuner och på så vis få en bredare bild av verkligheten.

7. Referenser

Augustsson, Birgitta; Vinberg, Lena- Maria (2012). *Socioekonomiskt perspektiv – Sociala investeringar*. <http://ale.se/download/18.4393a1d513ee7f84ad4543/1370870264228/Rammanu+al+Ale+kommun.pdf>. Ale kommun. Hämtad 2016-11-28.

Ax, Christian; Johansson, Christer; Kullvén, Håkan (2015). *Den nya ekonomistyrningen*. Liber AB, Malmö.

Balkfors, Anna (2015). *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/ regioner- resultat från enkätstudie*. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-217-1.pdf>. SKL. Hämtad 2016-11-16.

Bokström, Tomas; Lindencrona, Fredrik; Wieselgren, Ing-Marie (2014). *Sociala investeringar- från dröm till verklighet. Sociala medicinsktidskrift vol 91, nr 3 245-252*.

Brorström, Björn; Haglund, Anders; Solli, Rolf (2014). *Förvaltningsekonomi*. Studentlitteratur AB, Lund.

DePierre, Daniel (2014). *Vad är sociala investeringar? 17 frågor och svar*. http://www.uppdragpsykiskhalsa.se/wpcontent/uploads/2015/06/FAQ_Sociala_investeringar.pdf. Uppdrag psykisk hälsa. Hämtad 2016-11-16.

de Waal, André A (2005). *Is your organisation ready for beyond budgeting?. Measuring business excellence vol 9, nr 2, 56-67*.

Esaiasson, Peter; gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena (2012). *Metodpraktikan- konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedst juridik AB, Visby.

Europeiska kommissionen (2013). *Guide to social innovation*. http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/Guide_to_Social_Innovation.pdf/88aac14c-bb15-4232-88f1-24b844900a66. Europeiska kommissionen. Hämtad 2016-11-15.

Furusten, Staffan (2015) *Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling*. Liber AB, Malmö.

Hedin, Anna (1996). *En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju*. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kVA1duHZ13UJ:https://studentportalen.uu.se/uusp-filearea-tool/download.action%3FnodeId%3D459535%26toolAttachmentId%3D108197+&cd=1&hl=sv&ct=clnk&gl=se>. Hämtad 2016-11-19.

- Hermansson, Christian; Kastberg, Gustaf (2016). *Sociala investeringar i praktiken Ambitioner, samarbete och organisering*.
http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/arbetsmarknad/2016_1_sociala_investeringar_i_praktiken.pdf. Västra Götalandsregionen. Hämtad 2016-11-10.
- Hope, Jeremy; Fraser, Robin (2003). Who needs budget?. *Harvard business review* vol 81, nr 2, 108-127.
- Hope, Jeremy; Fraser, Robin (2004). *I stället för budget- Att bryta sig loss från den årliga prestationsfällan*. (Carleheden, Sten- Åke, övers). Liber AB, Malmö. (Originalarbete publicerat 2003).
- Hultkrantz, Lars (2015). *Sociala investeringsfonder i Sverige – fakta och lärdomar*.
http://www.sns.se/wp-content/uploads/2016/07/sociala_investeringsfonder_i_sverige.pdf. SNS. Hämtad 2016-11-12.
- Höök, Lena; Sanandaji, Nima (2014). *Tidiga insatser motverkar utanförskap*.
<http://www.unt.se/asikt/debatt/tidiga-insatser-motverkar-utanforskap-3473106.aspx>. Uppsala nya tidning. Hämtad 2016-12-11.
- Jackson, Edward T (2013). Evaluating social impact bonds: questions, challenges, innovations, and possibilities in measuring outcomes in impact investing. *Community Development*, 44:5, 608-616.
- Jannesson, Erik; Jonsson, Robert (2015). *Organisering och styrning av sociala investeringar*.
<http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/wp-content/uploads/2015/03/Organisering-och-styrning-av-sociala-investeringar.pdf>. Uppdrag Psykisk Hälsa. Hämtad 2016-11-12.
- Jansson, Cecilia; Olsson, Linnéa (2010). *Budget & budgetering Vad kan budgeten tänkas tillföra ett företag idag och vilka syften uppfyller den?*. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:326396/FULLTEXT01.pdf>. Mälardalens högskola. Hämtad 2016-11-19.
- Järur, Björn; Augustsson, Birgitta; Berglund, Mikael; Örn, Paula; Holgersson, Boel (2014). Vad är sociala investeringar, och hur integrerar man det i organisationsarbetet i Ale kommun?. *Socialmedicinsk tidskrift* vol 91, nr 3, 274-283.
- Kvale, Steinar; Brinkmann, Svend (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Libby, Theresa; Murray Lindsay, R (2009). Beyond budgeting or budgeting reconsidered- a survey of North- American budgeting practice. *Management Accounting Research* 21, 56-75.
- Lindholm, Kjell; Stålgren Patino, Anna- Maria (2014). Det är ju så självklart med tidiga insatser. Men ändå så svårt! Om Hedemora kommuns arbete med sociala investeringar. *Socialmedicinsk tidskrift* vol 91, nr 3, 284- 290.

- Mälardalens högskola (2016). Primära och sekundära data. <http://www.mdh.se/student/minastudier/examensarbete/omraden/metoddoktorn/soka-information/primara-och-sekundara-data-1.27203>. Mälardalens högskola. Hämtad 2016-11-21.
- Neely, Andy; Bourne, Mike; Adams, Chris (2003). Better budgeting or beyond budgeting?. *Measuring business excellence* vol 7, nr 3, 22-28.
- Nilsson, Ingvar (2014). Sociala investeringar - en metod att uppfylla kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. *Social medicinsk tidskrift* vol 91, nr 3, 211- 222.
- Nilsson, Ingvar; Wadeskog, Anders (u. å.) *Handbok i beräkningar av sociala investeringar*. https://www.utanforskapetspris.se/Global/Rapporter/Handbok_berakningar_av_sociala_investeringar_locked.pdf. Skandia. Hämtad 2016-11-12.
- RKR (2012). *Sociala investeringar och redovisningen*. http://www.rkr.se/wp-content/uploads/2014/03/Artikel_Sociala_investeringar.pdf. RKR. Hämtad 2016-11-12.
- Sandalgaard, Niels (2012). Uncertainty and budgets: an empirical investigation. *Baltic Journal of Management*, Vol. 7, nr 4, 397 - 415.
- Sandalgaard, Niels; Bukh, Per Nikolaj (2014). Beyond budgeting and change: a case study. *Journal of accounting and organizational change*, vol 10, nr 3, 409-423.
- SFS 1991:900. Kommunallagen.
- Skandia (u.å.). *Om Utanförskapets pris*. <https://www.utanforskapetspris.se/om-utanfoskapetspris/>. Skandia. Hämtad 2016-12-11.
- Tomelilla kommun (2015a). *Årsredovisning 2015*. https://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/user_upload/%C3%85rsredovisning_Tomelilla_kommun_2015.pdf. Tomelilla kommun. Hämtad 2016-11-26.
- Tomelilla kommun (2015b). *Riktlinjer för hanteringen av Tomelilla kommuns sociala investeringsfond*. https://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/kommunfakta/Folkhalsa/Riktlinjer_investeringsfond.pdf. Tomelilla kommun. Hämtad 2016-11-26.
- Wallander, Jan (1999). Budgeting- an unnecessary evil. *Scandinavian journal of Management* vol 15, 405-421.
- Warner, Mildred E (2013). Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of economic policy reform* 16:4, 303-319.

Wieselgren, Ing-Marie; Bokström, Tomas; Orrevad, Helena; Ackerby, Stefan (2012). *Värdet av en god uppväxt- sociala investeringar för framtidens välfärd.*

<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-810-5.pdf>. SKL. Hämtad 2016-11-14.

Örebro kommun (2016). *Riktlinjer för sociala investeringar.*

http://extra.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f738413549/1476866585371/Riktlinje_fo_r_sociala_investeringar_Orebro_kommun.pdf. Örebro kommun. Hämtad 2016-11-26.

Muntliga källor

A- Anonym, politiker, Ale (intervju 2016-11-28).

B- Anonym, tjänsteman, Ale (intervju 2016-11-30).

C- Anonym, tjänsteman, Ale (intervju 2016-12-06).

D- Anonym, politiker, Tomelilla, (intervju 2016-11-30).

E- Anonym, tjänsteman, Tomelilla (intervju 2016-11-25).

F- Anonym, tjänsteman, Tomelilla (intervju 2016-11-25).

G- Anonym, politiker, Örebro (intervju 2016-12-01).

H- Anonym, tjänsteman, Örebro (intervju 2016-11-21).

I- Anonym, tjänsteman, Örebro (intervju 2016-11-30).

J- Anonym, tjänsteman, nationell nivå (intervju 2016-12-06).

8. Bilagor

Bilaga 1

Intervjuguide tjänstemän

1. Information

- Kort om kandidatuppsatsen inriktning och syfte
- Anonymitet
- Bearbetning av material

2. Inledande frågor

- Vilken befattning har du?
- Vad har du för arbetsuppgifter?

3. Sociala investeringar

- Hur kommer det sig att ni började arbeta med sociala investeringar?
- Hur arbetar ni med sociala investeringar i kommunen?
- Har arbetet med sociala investeringar medfört några större organisatoriska förändringar?
- Arbetar ni gränsöverskridande med sociala investeringar?
- Hur finansierar ni era sociala investeringar?

4. Budget

- Kan du beskriva hur budgetprocessen för sociala investeringar ser ut?
- I vilken utsträckning tror du att resurserna till sociala investeringarna fördelas utifrån faktiska behov?
- Hur stort inflytande har tjänstemän att påverka resursfördelningen för sociala investeringsprojekt?
- Hur skapar ni långsiktiga ekonomiska incitament för sociala investeringar i ett budgetsysteem som är ettårigt?
- Finns det några brister med budgetarbetet kring sociala investeringar i kommunen?

Bilaga 2

Intervjuguide politiker

1. Information

- Kort om kandidatuppsatsen inriktning och syfte
- Anonymitet
- Bearbetning av material

2. Inledande frågor

- Vilken politisk befattning har du?

3. Sociala investeringar

- Hur kommer det sig att kommunen började arbeta med sociala investeringar?
- Hur arbetar ni från en politisk nivå med sociala investeringar i kommunen?
- Har arbetet med sociala investeringar medfört några större organisatoriska förändringar?
- Hur finansierar ni era sociala investeringar?

4. Budget

- Hur skapar ni långsiktiga ekonomiska incitament för sociala investeringar i ett budgetsysteem som är ettårigt?
- Hur ställer ni er till att avkastning på sociala investeringsprojekt inte alltid ses inom en mandatperiod?
- Vilka krav ställer ni från politisk nivå på ekonomisk avkastning på sociala investeringsprojekt?
- Hur ska ni på sikt få sociala investeringsprojekt att bli en del av den ordinarie verksamheten?

Bilaga 3

Intervjuguide nationell nivå

1. Information

- Kort om kandidatuppsatsen inriktning och syfte
- Anonymitet
- Bearbetning av material

2. Inledande frågor

- Vilken befattning har du?
- Vad har du för arbetsuppgifter?

3. Sociala investeringar

- Hur skulle du säga att arbetet med sociala investeringar har vuxit fram i Sverige?
- Hur arbetar ni med sociala investeringar?
- Hur ser samarbetet ut med Sveriges kommuner?

4. Budget

- I vilken utsträckning tror du att resurser till sociala investeringar fördelas utifrån faktiska behov bland kommuner?
- Hur ska kommuner arbeta för att bryta ett tankesätt kring korta och konkreta mål?
- Hur tycker du att kommuner ska arbeta för att skapa långsiktiga ekonomiska incitament för sociala investeringar i ett budgetsysteem som är ettårigt?
- Finns det brister med budgetarbetet kring sociala investeringar i kommuner?
- Hur ska man få kommuner att gå från en operativ styrning till en strategisk styrning?