



Datum  
2018-09-27  
Vår referens  
Johanna Sandberg  
Utredningssekreterare  
johanna.sandberg5@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Återrapportering av insatser inom sociala investeringsfonden STK-2018-582**

#### **Sammanfattning**

Kommunfullmäktige beslutade 2012 att inrätta en social investeringsfond i Malmö stad. En social investering är en förebyggande insats som minskar kommunens framtida kostnader samtidigt som mänskliga och samhälleliga vinster görs. En social investeringsfond är ett sätt att finansiera sociala investeringar. Av de 100 mkr som avsattes till fonden har 26 mkr betalats ut och ingenting har återbetalats. Beslut i detta ärende avser tre insatser där arbetsmarknads- och socialnämnden i två fall (Gränsöverskridande team för barn 1–5 år – Väster, Hela familjen - Öster) skickat slutrapporter och i tre fall (Gränsöverskridande team för barn 1–5 år – Väster, Hela familjen – Öster, Skolfam - Söder) framfört önskemål om hävt återbetalningskrav till kommunstyrelsen.

Med detta ärende är samtliga insatser som fått medel från sociala investeringsfonden avrapporterade.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner slutrapporterna för Gränsöverskridande teamet och hela familjen.
2. Kommunstyrelsen upphäver återbetalningskravet för följande insatser som fått medel från sociala investeringsfonden: Skolfam - Söder, Gränsöverskridande teamet – Väster och Hela familjen - Öster.

#### **Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelse KSAU 181008 Återrapportering av insatser inom sociala investeringsfonden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 180621 §268 med Särskilt yttrande (M+L) och Reservation (SD)
- Slutrapport Hela Familjen
- Gränsöverskridande teamet
- Riktlinjer för Social investeringsfond barn och unga

#### **Beslutsplanering**

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-10-08  
Kommunstyrelsen 2018-10-29

**Beslutet skickas till**

Arbetsmarknads- och socialnämnden

**Ärendet**

Kommunfullmäktige beslutade 2012 att inrätta en social investeringsfond i Malmö stad (dnr. 191/2012). En social investering är en förebyggande insats som minskar kommunens framtida kostnader samtidigt som mänskliga och samhälleliga vinster görs. En social investeringsfond är ett sätt att finansiera sociala investeringar. Det utmärkande för en social investering är ett systematiskt arbetssätt med behovsanalys, urval av insats och utvärdering.

När den sociala investeringsfonden inrättades 2012 öronmärktes 50 mkr av eget kapital för sociala investeringar för barn och unga och 2013 öronmärktes ytterligare 50 mkr för att motverka hemlöshet (40 mkr) och för personalhälsa (10 mkr). I samband med att den sociala investeringsfonden inrättades så antogs också riktlinjer för fonden. Stadskontoret fick ansvar att bereda ansökningarna från nämnderna för beslut i kommunstyrelsen samt ansvara för att utbetala medel.

I maj 2013 beviljade kommunstyrelsen medel till sex insatser för barn och unga (STK-2013-219). Inga medel har beviljats för insatser för att motverka hemlöshet eller för personalhälsa. Av de sex ansökningar som beviljades har fem av dem använt medel från de sociala investeringsfonderna. I dagsläget har 26 mkr betalats ut och ingenting har återbetalats. Kommunfullmäktige beslutade i augusti 2017 (STK-2017-488) att upphäva den sociala investeringsfonden i Malmö stad.

Av de fem insatser som fått medel har tre redan återrapporterats. Det återstår därmed att i detta ärende besluta om de två kvarvarande insatserna. Utöver att ta ställning till att godkänna återrapporteringen för dessa två ska kommunstyrelsen i detta ärende också hantera arbetsmarknads- och socialnämndens förslag om att upphäva återbetalningskravet för de tre instserna där återbetalningskravet inte redan hävts.

**Insatser finansierade av sociala investeringsfonden**

Samtliga insatser som fått medel från sociala investeringsfonden beskrivs nedan för att ge ett sammanhang av resultat och tidigare resonemang om återbetalning. Beslut i detta ärende avser endast insatser tre till fem där arbetsmarknads- och socialnämnden i två fall skickat slutrapporter och i tre fall framfört önskemål om hävt återbetalningskrav till kommunstyrelsen.

*1. Hela familjen -Södra innerstaden/Innerstaden*

Insatsen riktades under åren 2013–2015 till barnfamiljer i Seved som haft försörjningsstöd kontinuerligt under minst två år. Målsättningen var att genom alternativa arbetssätt med större helhetstänk och bättre samverkan möjliggöra för fler att gå till självförsörjning. I slutrapporten framgår att 38 hushåll blivit självförsörjande och att besparingarna i försörjningsstödsbudgeten överstiger kostnaden för insatsen. Insatsen finns delvis kvar inom ramen för arbetsmarknads- och socialförvaltningens insats Hela familjen 2.0 som finansieras av EU-medel.

För Hela familjen – Innerstaden beslutade kommunstyrelsen i november 2016 (STK-2016-893) att godkänna slutrapporten och upphäva kravet på återbetalning. Hävt återbetalningskrav

motiverades av att ansvaret för försörjningsstödsbudgeten sedan 2013 flyttats från stadsdelsnämnderna till kommunstyrelsen. Det var därmed inte längre relevant med återbetalning från stadsdelsnämnden till kommunstyrelsen.

### 2. *Lärande hela dagen – Rosengård/Öster*

Insatsen riktades under åren 2014–2016 till barn i åk f-6 på Rosengårdsskolan och Videdalskolan. Målsättningen var ökad måluppfyllelse för eleverna och på sikt minskat behov av särskilt stöd och skoldaghemsplasseringar. I slutrapporten framhålls att Lärande hela dagen nådde framgång i en del av sitt arbete. De flesta operativa målen ansågs helt eller delvis uppnådda men det var svårt att koppla aktiviteterna och resultaten till långsiktiga effekter. I slutrapporten uppgavs att det varit svårt att utvärdera insatsen som en social investering och att det inte gick att påvisa några kostnadsbesparingar avseende skoldaghemsplasseringar, bland annat till följd av nationella och lokala förändringar av lagar och rutiner. Lärande hela dagen finns inte kvar i Malmö stads verksamhet.

För Lärande hela dagen - Öster beslutade kommunstyrelsen i juni 2017 (STK-2017-604) att godkänna slutrapport och upphäva kravet på återbetalning. Hävt återbetalningskrav motiverades av beskrivningen i slutrapporten om hur Lärande hela dagen är ett exempel på hur insatsen kan ske inom två förvaltningar men att större delen av förväntade samhällsvinster kan komma att göras i annan organisation längre fram i tiden. Det framfördes också att organisationsförändringar i staden varit en komplicerande faktor avseende återbetalning då Rosengård och Husie stadsdelsnämnder beviljades medel, att stadsområdesnämnd Öster tillsammans med grundskolenämnden genomfört insatsen samt att det blir mottagande/ny nämnd som ansvarar för eventuell återbetalning gällande stadsområdesnämnd Östers del.

### 3. *Skolfam -Fosie/Söder*

Insatsen riktades under åren 2014–2016 mot familjehemplacerade barn och deras familjehem. Skolfam är en förebyggande, standardiserad arbetsmodell som syftar till att stärka familjehemplacerade barns skolgång. Målsättningen var att barnen efter genomgången grundskola skulle uppnå behörighet till gymnasiets nationella program. Skolfam - Söder har sammanställt en rapport i syfte att redovisa de erfarenheter och lärdomar som framkommit av satsningen på ett eget Skolfam-team inom Socialtjänst Söder. I nuläget är det endast ett barn som varit med i Skolfam tillräckligt länge för att kunna göra både kartläggning 1 och 2 och som hunnit gå ut grundskolan. Detta barn har uppnått behörighet till de nationella programmen på gymnasiet. Skolfam finns idag som permanent verksamhet inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Den 6 december 2017 godkände kommunstyrelsen rapport Skolfam Söder 2014–2017 (STK-2017-1247). I samband med att erfarenhetsrapporten godkändes i kommunstyrelsen framkom inget önskemål från arbetsmarknads- och socialnämnden om att häva återbetalningskravet. Önskan om hävd återbetalning för Skolfam (Söder) hanteras därför i detta ärende.

### 4. *Gränsöverskridande team för barn 1–5 år - Limhamn-Bunkeflo/Väster/ASF*

Insatsen riktades under åren 2015–2017 till förskolebarn i stadsområdet Väster. Insatsen Gränsöverskridande teamet 1–5 år syftade till att utvidga uppdraget för ett befintligt gränsöverskridande team för åldrarna 6–16 till att även gälla barn i åldrarna 1–5 år. Insatsen

syftade till att främja även förskolebarns utveckling och välmående genom att tidigt identifiera och stötta barn i riskzon för psykisk ohälsa. Målet var att barn i riskzon inom psykisk ohälsa i förskolan skulle öka sitt välmående och att detta även framöver skulle påverka barnen och hjälpa dem att nå en ökad måluppfyllelse i grundskolan. Målet var också att minska behovet av insatser inom socialtjänsten och andra externa myndigheter och på så sätt minska kostnader för dessa verksamheter och samhället i stort. De medel som insatsen beviljades genom social investeringsfonden möjliggjorde en utökning av Gränsöverskridande teamet, från tre till fem tjänster: en socionom anställd genom dåvarande Individ och Familjeomsorgen och en specialpedagog genom förskoleförvaltningen.

I slutrapporten görs bedömningen att Gränsöverskridande teamet lett till tidiga insatser och en förbättrad situation för de barn som berörts, vilket skulle kunna förebygga psykisk ohälsa. Vidare dras slutsatsen att ett gränsöverskridande arbetssätt är resurseffektivt. Då det är en tidig insats för små barn så finns svårigheter med att beräkna besparingar. I slutrapporten uppges att kompetens för sådana beräkningar saknas inom berörda förvaltningar. Gränsöverskridande bedöms av medarbetarna vara ett framgångsrikt arbetssätt. Förskoleförvaltningen valde att lämna arbetet men insatsen finns kvar i sin ursprungliga form som ett samarbete mellan arbetsmarknads- och socialförvaltningen och grundskoleförvaltningen för barn i grundskoleåldern.

##### 5. *Hela familjen Öster (Barnfamiljer i Almgården) – Husie/Öster/ASF*

Insatsen riktades under åren 2014–2017 mot familjer i Almgården, senare också Herrgården, med långvarigt försörjningsstöd, totalt 28 familjer med sammanlagt 55 barn. Den övervägande delen av hushållen bestod av ensamstående kvinnor med barn. Av de 28 familjerna var 11 aktuella för stöd inom individ- och familjeomsorgens öppenvårdsverksamhet. Målsättningen var att förbättra uppväxtvillkoren för barn i Almgården genom ökat stöd till föräldrar att komma i sysselsättning samt genom stärkt tvärsektorielt samarbete mellan individ- och familjeomsorg, skola och fritid. I ansökan angavs flera förväntade effekter av insatsen, bland annat en bra hemmiljö för barnen med gott föräldraskap, familjer som försörjer sig via arbete eller studier, hög skolnärvaro samt en meningsfull fritid för barnen. De medel som insatsen beviljades genom sociala investeringsfonden möjliggjorde motsvarande fem tjänster: en socialsekreterartjänst på enheten för ekonomiskt bistånd, två socialsekreterartjänster inom öppenvårdsenheten, en fritidsledartjänst på avdelningen för områdesutveckling samt en pedagogtjänst till skolan.

Inom ramen för insatsen har det under de år arbetet pågick skett flera förändringar av betydelse. År 2013 omorganiserades Malmö stad från tio stadsdelar till fem stadsområden. Med anledning av omorganisationen lämnade många av dem som ursprungligen ansvarade för insatsen sina uppdrag för andra tjänster. Insatsens målgrupp utökades till att också omfatta familjer med motsvarande problematik i Herrgården. Antalet socialsekreterare från enhet ekonomiskt bistånd utökades till tre socialsekreterare. Utökningen finansierades dock inte av medel från sociala investeringsfonden, utan av regeringens stimulansmedel för urban utveckling, och tjänsterna hade fokus Herrgården. Därtill har målgruppen under perioden delats in i två spår, det ena spåret för hushåll som endast har ekonomiskt bistånd som stöd och där besparingar kan göras på kort sikt och i spår två hushåll med behov av stöd och insatsen från samtliga samarbetspartners inom insatsen och där möjliga besparingar är av mer långsiktig karaktär. I slutrapporten framgår att insatsen saknat en kontrollgrupp och därför inte kan dra slutsatser om insatsen varit mer eller mindre effektiv än annat arbetssätt. Istället hänvisas till slutsatserna i Hela

familjen – Innerstaden och bedömningen är att det finns anledning att anta att resultatet i Hela familjen – Öster är likvärdigt. Insatsen finns delvis kvar inom ramen för Arbetsmarknad- och socialförvaltningens projekt Hela familjen 2.0.

### **Stadskontorets bedömning och förslag**

Stadskontoret bedömning är att det är positivt att arbetsmarknads- och socialnämnden använder arbetsätt som bedöms ge ökade möjligheter till måluppfyllelse. Till exempel ges det i arbetsättet för Hela familjen utvecklad möjlighet för professionerna (socionomer, lärare, fritidspedagog) att arbeta utifrån sin professionsspecifika expertis och skapa samverkansstrukturer. Det framgår också av slutrapporterna att det finns en stark förbättringsvilja. Stadskontoret konstaterar dock att det i slutrapporterna framgår att det finns stora utmaningar med att bedriva förbättringsarbete och samverka när förutsättningar förändras, till exempel organisationsförändringar och då involverade medarbetare slutar sina tjänster.

Stadskontoret konstaterar att det funnits vissa brister i upplägg för uppföljning på de insatser som finansierats av sociala investeringsfonden. Det har saknats data och gjorts förändringar över tid i både målgrupp, insatsen och organisationen. Sammantaget är stadskontorets bedömning att beslut om stärkt organisation för arbetet med social hållbarhet och sociala investeringar (STK-2016-796) samt beslut om utveckling av arbetet med sociala investeringar (STK-2017-1030) har rätt inriktning. Båda besluten handlar om att förstärka kompetens för ett bättre systematiskt arbete med behovsanalys, urval av insats och utvärdering. Utifrån de lärdomar Malmö stad dragit av arbetet med sociala investeringsfonderna och med förstärkt kompetens, finns möjlighet att utveckla arbetet med socialt investeringsperspektiv i Malmö stad.

Arbetsmarknads- och socialnämndens sammanfattande bedömning är att nämnden inte har möjlighet att återbetala medel till sociala investeringsfonden utan besparingskrav på verksamheten och att återbetalningskravet därför bör hävas. Nämnden hänvisar till ett tidigare beslut (STK-2017-604) där kommunstyrelsen godkände slutrapport för Lärande hela dagen och samtidigt upphävde återbetalning för insatsen. I det ärendet konstaterades att Lärande hela dagen nådde framgång i en del av sitt arbete. De flesta operativa målen uppnåddes helt eller delvis men det är svårt att koppla aktiviteterna och resultaten till långsiktiga effekter vilket gjort det svårt att utvärdera insatsen som en social investering.

Stadskontorets bedömning är att det skäl som nämnden angett till att upphäva återbetalningskravet, det vill säga nämndens oförmåga att utan besparingar återbetala medlen, inte är i linje med de ekonomiska krav som ställs på Malmö stads nämnder. Däremot är stadskontorets bedömning att återbetalningskravet ska upphävas av samma skäl som kommunstyrelsen gav för hävt återbetalningskrav för Lärande hela dagen - Öster, det vill säga svårigheter med att utvärdera insatsen som en social investering samt stora organisationsförändringar under perioden som insatserna pågått. Stadskontoret bedömning är att dessa förutsättningar också är tillämpliga för de insatser som bedöms i detta ärende.

Stadskontorets bedömning är att det avsteg från riktlinjerna för sociala investeringsfondens krav på återbetalning som gjordes i förhållande till Lärande hela dagen, var och är rimliga. Om riktlinjerna inte visar sig ändamålsenliga är det viktigt att det finns möjlighet till omprövning. Det skulle sannolikt vara hämmande för Malmö stads utvecklingskultur om de erfarenheter som görs under arbetets gång inte tas tillvara. Stadskontoret föreslår därför att återbetalningskravet hävs

också för insatserna Skolfam - Söder, Gränsöverskridande team för barn 1-5 år (Väster) och Hela familjen (Öster). Vidare föreslår stadskontoret att kommunstyrelsen godkänner återrapporteringen för Gränsöverskridande team för barn 1–5 år och Hela familjen – Öster.

**Ansvariga**

Bertil Siöström Avdelningschef