

Sociala investeringar

– Ny förskola i Duved finansierad genom lån för social hållbarhet

PM sammanställt av Malin Appelkvist 2022-03-17

Innehållsförteckning

Bakgrund	2
Syfte.....	3
Långsiktig målsättning	3
Resultatmål.....	3
Metod.....	4
Indikatorer Duved förskola	5
Tyréns modell	6
Resultat.....	6
Förväntade resultat på mikronivå	7
Förväntade resultat på makronivå	8
Diskussion.....	8

Bakgrund

Duved har sedan 2011 haft en kraftig befolknings- och bostadsprisökning jämfört med länet och riket. Inflyttarna är ofta i arbetsför ålder med barn i förskole- och skolålder. Många bostadsägare är inte permanentboende och betalar därmed skatt i andra kommuner och det är en utmaning för kommunen att erbjuda fullgod offentlig service för familjer som vill bosätta sig permanent i Duved. En grundläggande utmaning är att det råder stor brist på förskoleplatser och att flertalet platser har tillkommit i form av provisoriska lösningar som är dåligt anpassade för verksamheten. Förskoleverksamhet bedrivs ofta i liten skala, med 1-2 avdelningar, på hotell, ålderdomshem och i små lägenheter. De undermåliga förutsättningarna leder till att det blir mindre attraktivt för kvalificerad förskolepersonal att söka sig till verksamheten, vilket i sin tur påverkar kvaliteten i undervisningen. Bristen på förskoleplatser innebär att Barn & utbildningskontoret inte möter flera verksamhetsmål. Trots tydliga handlingsplaner för hållbarhetsarbetet lyckas det inte genomsyra verksamheten som är utspridd med små personal- och barngrupper i ej ändamålsenliga lokaler. Hållbarhetsarbetet får bättre förutsättningar genom att samla Duveds förskoleverksamhet i en förskolenhet.

För att möta behovet av förskoleplatser fördes en dialog inom projektet Duvedmodellen och Årehus AB, med stöd av Tyréns, kontaktade Kommuninvest¹ för dialog om en ansökan för byggandet av en ny förskola med en tydlig inriktning på social hållbarhet. Tidigare erfarenhet finns att söka lån för investeringar för social hållbarhet² hos Tyréns som i samband med ansökan tog fram indikatorer för att skapa förutsättningar för att mäta resultat och långsiktiga effekter av projektet. Kommuninvest har beviljat ett Lån för Social Hållbarhet till denna investering, med en lånevolym på 70 miljoner kronor.

Detaljplanen för att bygga en förskola i Duved är nu antagen. Syftet är att möta behovet av förskoleplatser och skapa en större förskolenhet med 8-10 avdelningar som inte är för stora och som bättre kan stödja verksamheten. Samtidigt finns då bättre förutsättningar för avdelningarna att samordna sig för att efterleva de strategier och handlingsplaner som beslutats av kommunfullmäktige. Fler barnfamiljer får förutsättningar att bosätta sig i kommunen och få förskoleplats på sin boendeort. Båda förutsättningarna ska bidra till ökad kvalitet och brukarnöjdhet i förskoleverksamheten. Förskolan blir därmed en viktig grundbult i att skapa en hållbar landsortsby och motverka urholkning av den offentliga servicen. Duveds förskola har, som central funktion i byn, stor potential att ytterligare stärka en hållbar livsmiljö genom aktiv samverkan med det omgivande samhället, i synnerhet med olika nätverk av civilsamhällsorganisationer. Investeringen i förskolan bidrar till hållbar utveckling, som över tid även kan fungera som modell för andra lokalsamhällen – i kommunen, regionen och nationellt. Duved och förskolan representerar en holistisk samhällsbyggnadsprocess som inte är möjlig att genomföra i större städer på grund av tungrodd byråkrati och avsaknaden av lokala nätverk med aktivt engagerade medborgare.

¹ Kommuninvest är en demokratisk organisation som ägs och styrs av medlemmarna genom en ekonomisk förening. 294 kommuner och regioner är medlemmar i Kommuninvest som är kommunsektorns största långgivare. <https://kommuninvest.se>

² FOI projekt Sociala obligationer. Kontaktperson: Simon Imner och Nicole Byskén

Syfte

Syftet med den sociala investeringen i förskolan är dels att möta behovet av fler förskoleplatser och ändamålsenliga lokaler, dels att ta fram indikatorer för att mäta hur förskolan påverkar omgivningen i relation till övriga arbetspaket i syfte att testa modellen lokalt för att sedan kunna skala upp. Ytterligare ett syfte med projektet är att påverka myndighetsutövningen. Utvärderingen av den sociala investeringsmodellen kan utgöra ett underlag för politiska styrdokument och införlivas inom efterkommande investeringar i kommunen samt bidra till ett förvaltningsövergripande arbetssätt inom kommunen.

Samarbetspartners är KTH Arkitekturskolan, Duved Byförening, Duved Framtid, Åre kommun, Tillväxtverket, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Allmännyttta, Boverket, Linköpings Universitet, Tyréns AB, Eau et Gaz AB samt Region Jämtland-Härjedalen.

Långsiktig målsättning

Förskolans etablering, som är en aktivitet inom ramen för Duvedmodellen, är en viktig del i att skapa grunden till en modell för ett hållbart och självförsörjande lokalsamhälle och tillit i Duved och Åre kommun. Duved ska bli en förebild för hur ett lokalsamhälle kan utvecklas hållbart och i gemenskap. Investeringen och den kopplade sociala insatsen blir en avgörande del i att på sikt skapa en välmående landsbygdskommun med kommuninvånare som är nöjda med den kommunala servicen samt att barn, unga och deras föräldrar är nöjda med förskolans verksamhet och upplever att de har alla förutsättningar som behövs för att bo, leva och verka i en hållbar landsbygdsmiljö. Avslutningsvis skapar investeringen i förskolan positiva effekter för hela lokalsamhället genom att bidra till ökad sammanhållning och bana väg för investeringar i landsbygden som hjälper till att överbrygga klyftan mellan stad och landsbygd genom att visa på ett reellt hållbart alternativ, samt leva upp till de globala målen för hållbar utveckling.

Resultatmål

Utfallet som den sociala insatsen förväntas uppnå är att Åre kommun bättre ska leva upp till Agenda 2030, Delmål 4.2 "Lika tillgång till förskola av god kvalitet" (Säkerställa att alla flickor och pojkar har tillgång till god kvalitet som ger omvårdnad och förbereder dem för att börja grundskolan.) och Delmål 10.2 "Främja social, ekonomisk och politisk inkludering" (Verka för att alla människor, oavsett ålder, kön, funktionsnedsättning, ras, etnicitet, ursprung, religion eller ekonomisk eller annan ställning, blir inkluderade i det sociala, ekonomiska och politiska livet.) Mer specifikt förväntas den totala andelen barn (1-5 år) inskrivna i förskola öka (2020: 84,2%, jfr. riket 85,5%). Analysen av utfallet, vilket är anonymiserat, kommer att innefatta föräldrars utbildningsnivå, kön samt svensk/utländsk bakgrund för att undersöka och följa socioekonomiska förklaringsvariabler. Utfallet delas in på ortsnivå för att tydliggöra geografiska skillnader. Antal barn i förskoleverksamhetens omplaceringskö väntas minska (47 barn i oktober 2021) samt antal barn i förskolekö minska (131 i oktober 2021). Kommuninvånarnas bedömning av kommunens förskoleverksamhet förväntas öka (2020: 52/100, jfr. riket 65/100). Invånare 16-84 år med avsaknad av tillit till andra ska minska (2010: 21%, 2020:26%).

Metod

För att en social investering framgångsrikt ska kunna följas upp och utvärderas bör det finnas en trovärdig bas med indikatorer vilka mäter utvecklingen samlat och över lång tid framöver. Dessa behöver kunna skraddarsys utifrån de unika förutsättningar som råder för fastigheter, delområden, områden, stadsdelar, kommuner samt i relation till regionen och landet som helhet, för att sociala åtgärder ska vara mätbara. Syftet med modellen för indikatorer, som tagits fram av Tyréns, i samråd med KTH, Årehus AB och Kommuninvest, är att skapa ett ramverk med relevanta indikatorer för förskoleverksamheten samt för Åre kommun och dess fastighetsbolag Årehus AB. Ramverket baseras på policydokument på global, nationell och kommunal nivå, för orten Duved samt för det kommunala fastighetsbolaget Årehus. Ramverkets fokus är uppbyggt utifrån indikatorer som rekommenderas för att mäta socialt hållbar utveckling.

På global nivå tar indikatorerna avstamp i Agenda 2030:s mål 3, 4, 5, 8, 10, och 11 för hållbar utveckling. På regional och kommunal nivå utgår indikatorerna från relevanta riktlinjer och policys från Region Jämtland-Härjedalen, Åre kommun och Årehus AB. Ramverket baseras även på Tyréns samlade erfarenheter från tidigare studier och uppdrag gällande sociala investeringar, sociala konsekvensbedömningar, markanvändning och täthet på en nationell nivå, samt delaktighet i framtagandet av certifieringssystemet CityLab.

Indikatorerna i modellen, avsedda att mäta effekterna av den sociala investeringen, baseras på data från tillgängliga datakällor på kommunnivå som utgångspunkt. Detta eftersom den kommunspecifika statistiken antas vara tillgänglig och uppföljningsbar årsvis samt på 5, 10 och 20 års sikt. Modellen är i största möjliga utsträckning baserad på tillgängliga data och befintliga nyckeltal som samlas in i andra syften. Motiveringen till att använda befintliga datakällor är att sänka tröskeln för kommunen och dess bolag att engagera sig i sociala investeringar samt att motverka att det blir för kostsamt eller mödosamt att mäta och följa upp effekt och utfall över tid kopplat till den specifika sociala investeringen.

Det är viktigt att notera att det är förenat med svårigheter att bedöma orsakssambandet mellan utvecklingen av en specifik aktivitet/insats/investering och områdets/kommunens utveckling över tid. Det bör därmed tolkas med försiktighet. Dock kan en kombination av indikatorer bidra till att ge en samlad bild av projektets inverkan som följd av det aktuella projektets etablering. Indikatorerna som är framtagna inom ramen för ansökan om Lån för Social Hållbarhet syftar till att utvärdera hur förskolans etablering påverkar kommunen som helhet, men modellen skapar även förutsättningar för spridning och uppskalning.

Indikatorer Duved förskola

1. Barn 1-5 år inskrivna i förskola, andel (%). Källa: Skolverket/SCB. Indikatorn bryts ned i 3 underkategorier för att studera hur målgruppernas socioekonomi kan påverka utfallet. Dessa underkategorier är:
 - a. Andelen elever i förskolan efter ålder, föräldrarnas utbildningsnivå och kön;
 - b. Andelen elever i förskolan efter ålder, svensk/utländsk bakgrund och kön; samt
 - c. Andelen elever i förskolan efter ålder, svensk/utländsk bakgrund, föräldrarnas utbildningsnivå och kön.
2. Årsredovisning. Källa: Åre kommun. Indikator 2 fångar upp efterfrågan på förskoleplatser samt huruvida föräldrar är nöjda med sitt barns förskoleplacering, samt tar höjd för de som skrivit in sitt barn på annan förskola än den som egentligen efterfrågas. Indikator 2 kan studeras på ortsnivå och indelas i två underkategorier:
 - a. Antal barn i omplaceringskön. Mäts som årligt ackumulerat värde för jan-dec. Dokumenteras 6 tillfällen per år under inskolningstillfällena, vilket fångar upp säsongsvariationer.
 - b. Antal barn i förskolekö. Dokumenteras likt 2a.
3. Nöjd Medborgar-Index Förskolan. Källa: SCB Medborgarundersökning. Indikator 3 fångar upp medborgarnas bedömning av kommunens förskoleverksamhet, skala 0-100, och utgår från undersökningens fråga "Vad tror du eller tycker du om förskolan i din kommun?". Syftet är att ge en helhetsbild över kommuninvånarnas, och framförallt föräldrarnas, syn på förskolans kvalitet.
4. Terminsvis dialog/kvalitetsundersökning Duved Förskola. Källa: Årehus.
5. Invånare 16-84 år med låg tillit till andra, andel (%). Källa: Folkhälsomyndigheten, "Hälsa på lika villkor" (HLV).

Indikator 1 är ett nyckeltal för Agenda 2030, Mål 4, delmål 4.2, indikator 4.2.2 och har direkt relevans för att mäta tillgången till förskoleplatser kommunen. Indikatorn är central för att koppla samman globala och nationella mål med kommunens problemformulering och Barn- och utbildningskontorets kvalitetsmål.

Det utvecklade ramverket använder kvantitativ och kvalitativ data som kommunen och allmännyttan rapporterar. Utgångspunkten är att skapa ett gemensamt synsätt – en "ompaketering" – av befintligt hållbarhetsarbete för att systematiskt kunna mäta effekt/utfall på sikt, samt sänka tröskeln för att komma igång. Målsättningen är att själva datainsamlingen inte ska bli för tids- och resurskrävande eftersom den sker oavsett. Indikatorerna är inte fulländade men kan tillsammans bidra till att undersöka ett fenomen över tid och minska osäkerheter (snarare än att eliminera dem) i de slutsatser som dras. Indikatorerna är uppföljningsbara på minst 20 års sikt, knyter an till relevanta policys/målsättningar samt har en tydlig definition av vad de avser att mäta. Den kvantitativa mätningen implementeras tillsammans med Årehus terminsvisa dialog/kvalitetsundersökning i syfte att tydliggöra investeringens effekt på målgruppen barn och deras föräldrar. Resultat och lärdomar kommer årsvis att rapporteras till övriga förskoleenheter, kommunkoncernen samt Kommuninvest.

Tyréns modell

Modellen består av indikatorer som ska övervakas på lång sikt. Indikatorerna har diskuterats inom ramen för det specifika projektet tillsammans med Kommuninvest och andra berörda parter. Det aktuella projektet kan följas upp genom att över tid utvärdera dess potentiella inverkan på en, flera eller samtliga specificerade indikatorer. Genom att fastställa utgångsläge för det aktuella området möjliggör indikatorerna mätning av projektets inverkan efter förslagsvis 5, 10 och 20 år. Modellen för effektutvärdering består av följande fyra nivåer: (0) *Mikro/Makro: Analys* (1a) *Mikro: Planering*, (1b) *Makro: Planering*, (2) *Mikro: Långsiktig uppföljning* och (3) *Makro: Långsiktig uppföljning*.

Tabell 1: Modell för indikatorer på mikro- och makronivå

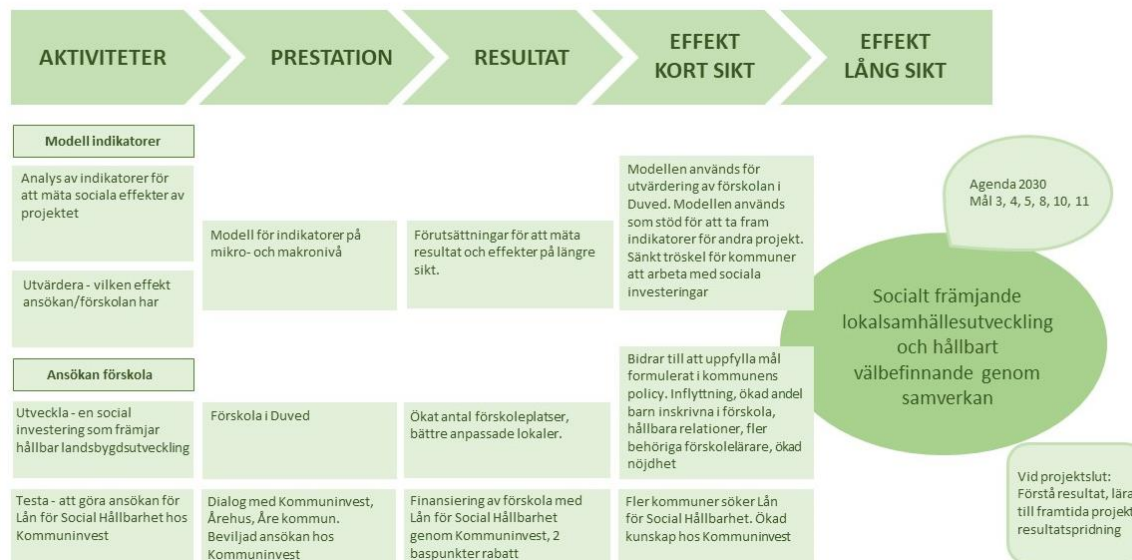
NIVÅ 0	NIVÅ 1a	NIVÅ 1b	NIVÅ 2	NIVÅ 3
MIKRO/MAKRO: ANALYS	MIKRO: PLANERING	MAKRO: PLANERING	MIKRO: LÅNGSIKTIG UPPFÖLJNING	MAKRO: LÅNGSIKTIG UPPFÖLJNING
Nulägesanalys och lokalekonomisk analys utförs som stöd för precisering av indikatorer	Precisering av indikatorer och utgångsläge på mikronivå anpassade till förskolans verksamheter, funktioner och krav.	Precisering av indikatorer och utgångsläge på makronivå anpassade till förskolans verksamheter, funktioner och krav, samt i relation till omgivande lokalsamhälle.	Indikatorerna fungerar som verktyg för att säkerställa att förskolan utvecklas enligt plan. Indikatorerna följs upp, mäts regelbundet för att bedöma effekter över tid.	Indikatorerna fungerar som verktyg för att säkerställa att förskolan och dess relation till det omgivande lokalsamhället utvecklas enligt plan. Indikatorerna följs upp, mäts regelbundet för att bedöma effekter över tid.

Modellens fyra nivåer avser att utvärdera projektets möjliga långsiktiga påverkan på Duved. Projektet har utgått från en nulägesanalys (vilka problem löser projektet för vem?) där det framkommit att en faktor som motverkar Duveds möjlighet till utveckling och inflyttning är bristen på förskoleplatser. Indikatorerna i ramverket belyser en projektägares möjlighet att tillskapa positiva effekter såväl inom projektet, projektets omgivande fysiska miljö samt för en kommun som helhet. När det kommer till indikatorerna på makronivå har projektägaren mindre möjlighet att påverka. Indikatorerna på makronivå är dock relevanta utifrån låntagarens möjlighet att indirekt potentiellt påverka dessa indikatorer.

Resultat

Resultatet av projektet kan delas upp i två delar, där den ena delen handlar om att förutsättningar skapats för att mäta effekter av den sociala investeringen på mikro- och

makronivå, och den andra delen handlar om att förskolan erhållit finansiering för den nya förskolan med ett Lån för Social Hållbarhet genom Kommuninvest.



Figur 1: Effektlogik förskola Duved. Källa: Malin Appelkvist

Förväntade resultat på mikronivå

- Startpunkt för Årehus att kvalitativt förbättra förutsättningarna för förskoleverksamheten att uppfylla arbetet med hållbara relationer.
- Synliggöra förskolans lokalers roll i att implementera Årehus hållbarhetsstrategi.
 - Exempelvis bedriva kulturverksamhet i lokalerna.
- Årehus ska tillsammans med förskoleverksamheten verka för att civilsamhälle och kommuninvånare bättre engageras i en gemenskap kring förskolan i samverkan med barnen, deras föräldrar och förskoleverksamheten.
 - Detta kan ske i olika aktiviteter där olika generationer möts, så som trädgårdsodling med PRO.
- Hållbarhetsarbetet ska stärka den så kallade "Duvedandan", den unika gemenskapen och sammanhållningen som råder i Duved.
- Kvalitetsarbetet i Duved förskola ska terminsvis följas upp och insatserna för social hållbarhet utvärderas utifrån den gemensamma värdegrunden.
 - Fokus på dialog som utgår från barnens utveckling i en hållbar landsbygdsmiljö.
- I och med investeringen åtar sig Årehus AB att ansvara för att utvärdera och analysera social effekt och utfall explicit kopplat till etableringen av förskolan med syfte att förbättra målarbetet mot hållbarhetsstrategin och de globala hållbarhetsmålen i dialog med förskoleverksamheten, barnfamiljer och civilsamhälle.
- Förhållningssättet ska bli en grund för att systematiskt implementera de sociala hållbarhetsarbetet bättre inom hela kommunkoncernen och inom samtliga förskoleenheter.
- Bidra till måluppfyllelse inom Agenda 2030 på lokal nivå.

Förväntade resultat på makronivå

- Uppskalning och spridning:
 - Framtagande av ett ramverk som mäter socialt hållbar utveckling på mikro- & makronivå där mätning och uppföljning av förskolans sociala insats ska fungera som ett pilotprojekt som skalas upp inom angränsande ämnesområden.
- När en utvärdering av projektet gjorts kan lärdomar tas med och användas av politik och tjänstpersoner som verktyg kopplat till sociala investeringar och kommunal styrning.
- Kunskapsöverföring via regionen.
- Bidrag till metodutveckling när det kommer till att mäta effekter av sociala insatser/investeringar.
- Sänkt tröskel för kommuner att arbeta med sociala investeringar genom modell för indikatorer.

Diskussion

När det kommer till arbetet med ansökan har det skett genom dialog med olika aktörer inom projektet, främst Tyréns, Årehus AB och Kommuninvest. Det har varit en lärande-process att nå en godkänd ansökan hos samtliga delaktiga i processen. Det har dels handlat om att hitta en rimlig ambitionsnivå för uppföljning, dels att bibehålla en väl avvägd avgränsning och effektkedja för projektet. Flera revideringar har gjorts gällande valet av indikatorer, problembeskrivning samt motivering för de valda indikatorerna. Resonemang har även förts kring varför vissa indikatorer inte ansetts lämpliga när det kommer till förskolan i Duved, exempelvis kvalitetsindikatorer för barnens utveckling som kopplar till en problematik med att kvantitativ mätning av förskolebarn i glesbefolkade område utgör en risk att målgruppernas anonymitet och integritet äventyras vid studier av enskilda mindre förskoleenheter. Det tillkom även ett förtydligande att ett viktigt mål är att den sociala investeringsmodellen är något som kan införlivas inom efterkommande investeringar i andra förskolor i kommunen. Mer tyngd lades även på det mellanmänniska perspektivet i den antagna ansökan. Ett tydliggörande har även gjorts, att det är i kontexten Duvedmodellen som investeringen bör ses som en innovation, medan det är framförallt ökad kvalitet i förskoleverksamheten som blir bidraget inom ramen för ansökan.

Denna investering kan utmana den urbana normen och bana väg för andra investeringar på landsbygden genom den kunskapsuppbyggnad som skett genom arbetet med ansökan. Exempelvis har Kommuninvests tidigare pilotprojekt till stor del rört utsatta förorter och detta projekt bidrar till att lyfta fram landsbygdens roll i att skapa hållbara livsmiljöer. Kommuninvest anser att förskolan är intressant ur ett nationellt perspektiv, dels social hållbarhet genom en förskola, dels genom investeringar i landsbygden. För kommunen och det allmännyttiga bostadsföretaget Årehus har ansökans anpassning till att inkludera indikatorer som dels kopplar till kommunens mål, dels baseras på data som redan samlas in sänkt tröskeln för att arbeta med sociala frågor. Att koppla målen med projektet till befintliga policydokument har möjliggjort att projektet även bidrar till ett systematiskt arbete med de hållbarhetsmål som redan uttrycks inom kommunens policy.

Projektet bidrar till kunskaps- och metodutveckling när det kommer till att mäta social hållbarhet då det idag inte finns ett svenskt standardiserat sätt att mäta utfall av sociala åtaganden och investeringar. Det skulle dock finnas en risk med att använda standardiserade indikatorer som en checklista som enda utvärdering av om ett projektet kan anses vara lyckat eller inte, och det går sannolikt inte att använda samma indikatorer för alla förskolor. Däri ligger den framtagna modellens styrka – den utgör ett ramverk för att på ett systematiskt sätt välja relevanta indikatorer för olika sociala insatser/investeringar genom de olika nivåerna; (0) Mikro/Makro: Analys (1a) Mikro: Planering, (1b) Makro: Planering, (2) Mikro: Långsiktig uppföljning och (3) Makro: Långsiktig uppföljning – så att olika indikatorer kan följas upp samlat och/eller enskilt, med olika tidshorisonter och på olika skalnivåer.