



Sociala investeringar - perspektiv och arbetssätt för hållbar välfärd?

David Ekholm och Robert Jonsson

Introduktion

Det här kapitlet handlar om hur sociala investeringar tar form i svenska kommuner och hur detta kan förstås i ett historiskt och politiskt sammanhang, som en del i en svensk socialpolitik med produktiva föresatser. Med kommunal kontext avser vi både primärkommuner och regioner. De senaste årtiondena har sociala investeringar riktade mot särskilda befolkningsgrupper blivit alltmer vanligt förekommande hos svenska kommuner. Som exempel på sociala investeringar idag i en kommunal och regional kontext kan nämnas särskilda insatser för att få hemmasittande barn att gå i skolan, särskilda arbetsmarknadsinsatser eller insatser för vård och omsorg riktade till individer med behov av särskilt stöd. Det handlar om insatser som ofta innebär satsningar utöver ordinarie välfärdsverksamheter. En av många kommuner som arbetat kontinuerligt med sådana sociala investeringar är Örebro kommun, som vi bland annat ska titta närmare på i det här kapitlet.

Samtidigt som sociala investeringar kan uppfattas som en ny form för sociala insatser har sådana strategier emellertid en lång historia i Sverige och kan ses som grundläggande för den svenska välfärdsmodellen. I kapitlet lyfter vi fram en historisk och politisk kontinuitet i synen på och arbetet med sociala investeringar, men vi visar även på skillnader och nya sätt att tänka och arbeta. Därmed är vår ambition inte i första hand att avgränsa en specifik förståelse av vad en social investering är eller definiera det som begrepp. Vi undersöker

snarare hur sociala investeringar har beskrivits i olika sammanhang och vad dessa sätt att förstå sociala investeringar har för betydelse för särskilt svenska kommuner och regioner idag.

I Sverige har kommuner och regioner stor betydelse för utformningen av välfärd. För det första präglas välfärdsmodellen av omfattande sociala rättigheter garanterade av offentliga institutioner. För det andra har de lokala institutionerna i kommuner och regioner stort ansvar inom den offentliga sektorn för att tillhandahålla tjänster och service inom socialt arbete, vård och omsorg samt utbildning. För det tredje har kommuner och regioner självstyre när det gäller hur sådant arbete arrangeras. Svenska kommuner och regioner upplever idag stora utmaningar med att tillhandahålla service på välfärdsområdet på ett resurseffektivt sätt.

Under 2010-talet har allt fler kommuner och regioner i Sverige valt att organisera sociala investeringar för att fördela resurser där hänsyn tas till olika konsekvenser och hur de kan mätas och följas upp (Jannesson & Jonsson 2015). Sådana sociala investeringar är delvis något annat och utöver investeringar som görs i ordinarie välfärdsverksamheter såsom vård, omsorg, utbildning, kultur och fritid eller andra tjänster och service. Sociala investeringar är emellertid inte nödvändigtvis en ny företeelse i den svenska välfärdsmodellen (Andersson 2003) – och dessutom är det något som kan förstås på en rad olika sätt. Dels kan sociala investeringar förstås som ett *perspektiv* på välfärd som i bredare bemärkelse betonar långsiktiga ekonomiska vinster av sociala utgifter (Nolan 2017), dels kan sociala investeringar förstås som ett slags *arbetsätt*, som handlar om en form av tillägg till kommuner och regioners ordinarie verksamheter i skola, vård och omsorg och olika former av socialt arbete. Sådan kommunal verksamhet som skola kan likväl förstås som en slags investering i barn, unga och vuxnas utbildning och välfärd, liksom sjukvård kan vara en investering i människors hälsa och produktiva förmågor. Det vore emellertid missvisande att helt hålla perspektiv och arbetsätt ifrån varandra, som att det vore helt olika saker. Men vi behöver ändå betona att det kan handla både om hur det är möjligt att se på och tänka kring olika sociala insatser i samhället som lägger tonvikt på att insatser i nuet ses som investeringar i befolkningens framtid (perspektiv) och tekniker där man kalkylerar utfall och legitimerar kostnader på grundval av hur de kan värderas ekonomiskt (arbetsätt). Mot bakgrund av att sociala investeringar idag formuleras som ett sätt att möta samtidens och framtidens sociala utmaningar på kommunal och regional nivå så finns anledning att genom en explorativ text uppmärksamma och diskutera detta fenomen.

Under stora delar av 1900-talet har svensk välfärdspolitik kännetecknats av universella insatser riktade mot hela befolkningen på lika villkor och lagstadgade som rättigheter (Sunesson m.fl. 1998). Den bärande principen i denna form av välfärdsstat har varit den politiska föreställningen om en social dimension där hela befolkningskollektivet ses som en målpunkt för reformer

och insatser, i fråga om allt från utbildning, försäkringar, sjukvård, folkhälsa och annat (Donzelot 1988). I den internationella forskningen om olika typer av välfärdsstater har detta betraktats som kännetecknande för en nordisk eller socialdemokratisk modell (Esping-Andersen 1990).

I många andra länder är mer selektiva insatser kännetecknande, där offentliga stöd riktas specifikt mot särskilda individer eller grupper av individer som betraktas ha särskilda behov av stöd (Esping-Andersen 1990). I den internationella forskningen om välfärdsstaters utveckling noteras återkommande en utveckling eller förändring där universalism alltmer ersätts av selektiva inslag. Det innebär i praktiken att reformer och insatser för befolkningens välfärd i allt högre grad särskilt riktas mot enskilda eller mot grupper som i politisk mening bedöms ha särskilda behov (Sunesson m.fl. 1998). Diskussionen om "utanförskap" i Sverige under 2000-talets första årtionden (Davidsson 2010) kan ses som ett exempel på detta, där vissa delar av befolkningen, särskilt på bestämda platser ("utanförskapsområden"), talas om som med särskilda behov av insatser eftersom de ses som problematiska i olika hänseenden (Dahlstedt 2009). Denna utveckling hänger även samman med en ökad betoning av lönearbete för att få tillgång till sociala rättigheter såsom ekonomiskt skydd (Dahlstedt 2009).

Under 2000-talet har fokus på sociala investeringar aktualiserats bland annat i relation till Agenda 2030 och liknande mål. Sociala investeringar har i det sammanhanget kunnat ses som ett sätt att skapa social hållbarhet. En gemensam nämnare i dessa sammanhang handlar om att bygga ett samhälle som är hållbart för framtiden. Bland de mål för Agenda 2030 som sociala investeringar handlar om märks bland annat mål 1 som berör "ingen fattigdom". Det hänger samman med ambitioner att kompensera för utsatthet i olika aspekter och skapa insatser för (mål 3) god hälsa och välbefinnande, (mål 4) god utbildning för alla, (mål 5) jämställdhet och (mål 10) minskad ojämlikhet samt i förlängningen (mål 11) hållbara städer och samhällen. När mål 1 konkretiseras med fokus på delmål 1:b om att "skapa policyramverk" framgår vikten av att "[u]pprätta sunda policyramverk [...], för att stödja ökade investeringar i åtgärder för att avskaffa fattigdom". Att avskaffa fattigdom är alltså i detta perspektiv en fråga om att göra just investeringar med vissa specifika fokus och på vissa bestämda sätt. De mål som kommer till uttryck ovan är ambitioner som kommuner delvis ansvarar för och som de kan möta genom olika slags investeringar i befolkningen.

Syftet med det här kapitlet är att bidra med ökad förståelse för hur sociala investeringar tar form i svenska kommuner och hur sociala investeringar organiseras och styrs i en kommunal kontext. Vi vill veta hur investeringsperspektiv har tagit form historiskt och hur det tar form i olika socialpolitiska sammanhang idag, hur det kommer sig att man ser på investeringar på vissa specifika sätt, och vad det innebär för kommuner i praktiken. Vi ger en forskningsmässig överblick och beskriver mönster i den forskning som

vi presenterar. Därtill ger vi empiriska exempel från en kommun (Örebro kommun) och deras arbete med sociala investeringar.

Perspektiv på sociala investeringar - nu och då

I det följande ska vi lyfta fram perspektiv på hur sociala investeringar har förståtts historiskt och i vår samtid samt beskriva arbetssätt för hur de kan organiseras.

Investeringsbegreppet i välfärdsstaten

Under 1900-talet och fram till idag har socialpolitiken präglats av olika slags investeringar i befolkningen. Redan på 1930-talet, i efterföljden av den ekonomiska krisen, betonades hur ekonomiska investeringar för sociala reformer kunde lösa den ekonomiska krisen (Andersson 2003). Kritiken riktades då mot finansiella åtstramningar i sociala utgifter som skulle riskera befolkningens hälsa, välfärd och framtida produktivitet. Samtidigt var dessa perspektiv inte nya och de uppstod inte i Sverige på 1930-talet. Liknande politiska utgångspunkter formulerades exempelvis i Preussen flera decennier tidigare och även som en utgångspunkt i den brittiska socialpolitiken (Edebalk 2013). En aktiv politik för att hantera sociala utmaningar kunde ses som produktiv i ekonomiskt hänseende på det sättet att de bidrog till ett mer produktivt kollektiv av arbetare (Edebalk 2013). På det sättet uppfattades bland annat försäkringssystemen som produktiva investeringar i befolkningens kapacitet, med avkastning i form av ökad produktivitet och ekonomisk tillväxt, och inte bara som skydd för utsatthet hos de delar av befolkningar som inte kunde försörja sig själva. Men det dröjde ytterligare några årtionden innan tanken om en produktiv socialpolitik fick sitt stora genomslag i Sverige. Särskilt rösträttsreformerna gjorde det möjligt att resa bredare sociala krav än de civila och politiska som gav allmän och lika rösträtt och för detta var arbetarklassens sociala och politiska mobilisering en avgörande faktor som möjliggjorde en progressiv socialpolitik särskilt i Sverige (och i andra nordiska länder) (Esping-Andersen 1990) med betydande investeringar i befolkningens hälsa och välfärd.

Socialpolitiken hade många rötter och olika möjlighetsvillkor, och den kom till uttryck i en rad olika sammanhang. Ett av dessa sammanhang var en serie artiklar av Gunnar Myrdal (1932a, 1932b, 1932c) där han beskrev konturerna av en framtida socialpolitik. Där är investeringsperspektivet särskilt framträdande. I konflikten mellan marknadsliberalism, med sociala problem som arbetslöshet och utsatthet, och socialism, med hot om samhällsomstörtning och inskränkningar i marknadsekonomin, kunde socialpolitiken formuleras som en kompromiss: en politik för att jämna ut utsattheten hos lönearbetare, erbjuda skydd för dessa, men samtidigt bibehålla den kapitalistiska ekonomin. Men socialpolitiken motiverades framförallt

som produktiv i det avseendet att den investerade i befolkningens hälsa och förmågor att arbeta och bidra till ökad ekonomisk produktivitet. När kritiken från liberaler och konservativa menade att sociala insatser för att skydda befolkningen från risk och utsatthet var alltför kostsamma, var detta ett perspektiv som kunde mötas på följande vis:

Socialpolitiken håller på att bli rätt kostsam i samma mån den växer ut. Det behövde nu inte vara så farligt. Kostnaden är ett gammalt slitet argument emot socialpolitiken, som dock kommit till korta och praktiskt blivit motbevisat. [...] Socialpolitiken är ju dessutom avsedd att vara ”produktiv”, att åtminstone på lång sikt höja arbetarnas standard och därmed stegra deras arbetsintensitet. (Myrdal 1932c, s. 13)

Det viktiga genombrottet i detta sätt att tala, handlar om hur konflikten mellan socialt skydd, trygghet och välfärd, å ena sidan, och ekonomisk frihet och tillväxt, å andra sidan, kan överkommas. Sådär beskriver Jenny Andersson (2004) hur detta sätt att artikulera socialpolitiken kom att utgöra grunden både för det socialdemokratiska partiet och den socialdemokratiska välfärdsstaten från 30-talet och ett halvt sekel framåt:

Samspelet mellan ekonomisk effektivitet och tillväxt, och välfärd och trygghet, är en av grundpelarna i välfärdsstaten. Förståelsen av detta samband – som ett ömsesidigt förstärkande eller som en djup motsättning – är tillika en djup skiljelinje mellan de politiska filosofier och doktriner som legat till grund för välfärdsstatens framväxt. Den svenska socialdemokratin har historiskt understrukit att socialpolitik och välfärd, solidaritet och jämlikhet, inte bara har en roll att fylla för att skapa trygghet, utan också för att en avancerad ekonomi kräver en social grund för att vara effektiv. Socialpolitiken har setts som en produktiv investering. (Andersson 2004, s. 338)

Med Anderssons (2004) ord framträder föreställningen om produktiva insatser i befolkningens sociala välfärd som en ekonomisk investering, och som en politik som kom att forma sättet som sociala insatser kunde förstås i Sverige och andra nordiska länder. Socialpolitiska insatser såsom utbildning, vuxenutbildning, socialtjänst och folkhälsoarbete kunde i en bredare mening ses som investeringar i framtiden istället för kostnader i nuet och på så sätt motiveras politiskt (Morel m.fl. 2012a). Genom insatser, betraktade som investeringar, kunde ekonomisk tillväxt upprätthållas och därmed utsatthet för sociala risker undvikas på lång sikt, även för framtida generationer. Välfärdssatsningar behövde inte bara motiveras av moraliska hänsyn, utan kunde istället motiveras av positiva ekonomiska effekter (Hemerijck 2012).

Under perioden från 1930-talet till 1980-talet dominerade denna syn på socialpolitiken i Sverige. Sociala utgifter betraktades som investeringar som

bidrog till hälsa i befolkningen och till en produktiv befolkning som skapade tillväxt (Andersson 2003). Men inspirerade av nya ekonomiska teorier kom socialpolitiken, under 1970- och 1980-talen, alltmer att betraktas i termer av kostnad (Andersson 2003). Det var just insatserna för social välfärd som kom att ses som tillväxthotande. Försäkringar kunde uppfattas som passiviserande, mer än som trygghetsskapande, och en politik baserad på sociala rättigheter garanterade av offentliga institutioner kunde ses som ineffektiva, kostnadsdrivande och även inflationsskapande (Boréus 1994). Politiskt formulerades det som en konflikt mellan socialt skydd och ekonomisk tillväxt, där det senare kom att prioriteras. På det sättet åskådliggörs hur olika politikområden särskiljs från varandra och framträder som konflikterande (Andersson 2003).

Investeringsbegreppet i vår samtid

De senaste årtiondena har emellertid talet om sociala insatser som investeringar fått något av en renässans, med fokus på hur (åtminstone vissa delar av) socialpolitiken framträder som viktig för den ekonomiska utvecklingen. Här har det betonats att samhället gått från en industriekonomi till en kunskapsekonomi vilket kräver högt kompetent och utbildad arbetskraft som har förmågan att snabbt anpassa sig till förändrade förhållanden och som dessutom kan driva utvecklingen genom kreativitet och innovationsförmåga. Kunskap blir drivkraften för produktivitet och ekonomisk tillväxt och därmed är ekonomin beroende av utbildad och flexibel arbetskraft som relativt enkelt kan anpassa sig efter ständigt föränderliga behov på arbetsmarknaden. Därför är investeringar som rustar befolkningen för detta samhälle värdefulla på lång sikt (Hemerijck 2012). Samtidigt handlar det knappast om en återkomst för 1930-talets produktiva socialpolitik med investeringar i hela befolkningen. Här handlar det om specifika investeringar i specifika befolkningsgrupper som antas ha särskilda behov av utbildning och aktivering.

Det nya investeringsperspektivet betonar bland annat minskade ekonomiska utgifter för pensioner och socialförsäkringar, och istället ökade satsningar (investeringar) mot aktiv arbetsmarknadspolitik, utbildning för barn och unga, yrkesutbildningar för att säkra produktionsförbättringar och låg arbetslöshet (Hemerijck 2012). Innehållsligt fokus i dessa investeringar kan beskrivas i termer av aktivering, flexibilitet och kapacitetsstärkande åtgärder för att medborgare ska få förutsättningar att vara produktiva i en alltmer kunskapsbaserad ekonomi och arbetsmarknad. Därför vilar socialpolitiken på investeringar i utveckling av individens resurser och förmågor, insatser som ska hjälpa till social inkludering av medborgare genom att rusta dem för deltagande på arbetsmarknaden (Morel m.fl. 2012a). I dessa satsningar finns en medveten betoning på tidig identifiering och tidiga insatser mot särskilt utsatta riskgrupper som genom insatser antas kunna undkomma risker. Betoningen på insatser för grupper som kan åtgärdas att bli produktiva motiveras genom

de kostnader som beräknas följa på exempelvis skolmisslyckanden som kan leda till arbetslöshet och andra sociala problem (Hemerijck 2012). Det sociala investeringsperspektivet betonar inte ensidigt arbetstagarens motiv och incitament för aktivering, utan betonar även rustning av resurser som krävs för att efterfrågas på arbetsmarknaden (Morel m.fl. 2012b). Från investeringsperspektivet förstås arbetslöshet snarast som en effekt av att efterfrågan på arbetskraft kräver hög kompetens och utbildning (som saknas i delar av befolkningen). Därför måste välfärdsstaten vidta åtgärder och investera i humankapitalet för att arbetstagarna ska bli flexibla, lärande och anpassa sig efter de ständigt föränderliga behoven på arbetsmarknaden (Morel m.fl. 2012b). Aktiveringen blir därmed ett ansvar för välfärdsinsatser som syftar till att rusta befolkningen och utbudet av arbetskraft med rätt resurser.

Olika slags investeringar

I denna tid av renässans för det sociala investeringsperspektivet finns emellertid en rad olika perspektiv och arbetssätt. I det följande ska vi titta närmare på några av de arbetssätt som tagit form det senaste årtiondet och som kommit att beskrivas som sociala investeringar.

Under 2014 förekom olika särskilda arrangemang av sociala investeringar i cirka 70 svenska kommuner och regioner (Balkfors 2014), med en total omsättning på totalt drygt en miljard svenska kronor, ofta samlade i något som benämns en social investeringsfond (Jannesson & Jonsson 2015). Ändå är det så att sociala investeringar i den här betydelsen, i en svensk kommunal kontext, omsätter väldigt lite resurser i relation till kommunens budget för välfärdsverksamhet i det stora hela.

Dagens perspektiv, eller användning av begreppet sociala investeringar, betonar arbete och social inkludering. Tanken om investeringar bygger på antagandet att det är viktigt med insatser i tidig ålder, men även utifrån tankar om ett livslångt lärande. Investeringar i befolkningen leder till inkludering som är viktigt för att skapa förutsättningar för tillväxt, men även för att motverka exkludering från arbetsmarknaden. De nordiska länderna har varit aktiva med att utveckla sådana sociala investeringar, något som kan ses mot bakgrund av hur deras socialpolitiska traditioner sedan länge byggt på olika slags åtgärder för att stärka humankapitalet (Morel m.fl. 2012b).

När det gäller perspektiv och arbetssätt så handlar sociala investeringar om ekonomisk avkastning. Ett begrepp som används i detta sammanhang, för att göra ekonomisk avkastning mätbar och begriplig, är ”social returns of investment” (SROI) (Millar & Hall 2013), ett begrepp som används för att synliggöra sociala och ekonomiska värden som förväntas av sociala investeringar. SROI-beräkningar används för att exemplifiera vad sociala investeringar medför i termer av prestationer, effekter och värdeskapande (Jannesson & Jonsson 2015).

En annan inriktning när det gäller arbets sätt handlar om att inkludera privata finans iärer genom så kallade "social impact bonds" (SIB) (Kastberg & Hermansson 2016). Genom att använda privata medel för finansiering av offentliga investeringar så kan "den ekonomiska risken flyttas från den offentliga till den privata sektorn" (Kastberg & Hermansson 2016, s. 9). I Sverige har SIB ännu inte fått något stort genomslag än, men planer på dessa sätt att finansiera offentliga investeringar finns inte minst inom folkhälsoområdet (Region Stockholm 2020).

På fler sätt skiljer sig detta sätt att se på sociala investeringar från vad som beskrivits som den produktiva socialpolitiken inom ramen för välfärdsstatens utveckling. Dagens perspektiv betonar på delvis olika sätt och delvis liknande sätt investeringar i specifikt avgränsade befolkningsgrupper som anses vara i behov av särskilda insatser och investeringar för att inte riskera att medföra framtida kostnader och därmed innebära (onödiga) utgifter. För att göra dessa investeringar krävs olika former för samverkan mellan olika samhällsaktörer, och system för att räkna på investeringarnas effektivitet.

Organisering av sociala investeringar i en kommunal kontext

I början av 2000-talet publicerades olika texter som på olika sätt riktade ljuset mot långsiktig ekonomisk hushållning när det gäller välfärd (Jannesson & Jonsson 2015). Där uppmärksammades bland annat betydelsen av att villkorligt frigivna eller personer med skyddstillsyn behöver hjälp med att ta sig in på arbetsmarknaden för att förhindra en rad andra sociala problem (Jess & Nyström 2002), och värdet av att samhällsaktörer samverkar vid tidiga insatser för att kunna utnyttja samhällets resurser effektivt genom investeringar som utgår från samhällsekonomiska kalkyler (Bokström m.fl. 2014; Hultkrantz 2015). Den efterfrågade inriktningen på samhällsnytta mer än kommunalekonomisk nytta har emellertid visat sig svår att uppnå (Hultkrantz 2015). Det är ofta stora skillnader mellan ambitioner om investeringar för samhällsnytta (Nilsson & Hahn 2012) och strikta kommunala budgetramar (Jannesson & Jonsson 2015). Det blir ofta kortsiktiga kommunalekonomiska kalkyler som vägleder politiska beslut om investeringar (Jannesson & Jonsson 2015). Med sociala investeringar i en kommunal kontext kombineras traditionellt budgetarbete med ett socialt investeringsperspektiv, vilket innebär att diskussionen om kommunens ekonomi vidgas till att även innefatta att diskutera sociala frågor som budgetfrågor.

Ett vanligt sätt att fördela resurser inom välfärdsområdet var tidigare via driftsbudgeten. Det innebär ett relativt kortsiktigt fokus på nästkommande år och de därpå två följande åren (Jannesson & Jonsson 2015). Det kan noteras att system för investeringar i kommunernas mest formella dokument (årsredovisningen och budgeten) i det närmaste saknats inom de kommunala välfärdsområdena (Jonsson & Johansson 2018). Just detta kan framstå som anmärkningsvärt om man dessutom betänker att det inom kommunernas

tekniska verksamhetsområden sedan lång tid tillbaka är brukligt att medel fördelas via såväl driftsbudgeten som investeringsbudgeten (Fjertorp 2010). Om det tidigare var ett visst fokus på vad det kostar att driva en verksamhet under en period, så kan sociala investeringar skapa incitament för att även inkludera ekonomiska konsekvensresonemang i budgetarbetet som tar fokus på det långsiktiga perspektivet (Jannesson & Jonsson 2015).

Men sociala investeringar idag handlar inte bara om att utforma nya sätt att räkna på välfärdsverksamheter i kommunala budgetar, utan inte minst även om att pröva och utveckla metoder eller skapa social innovation i syfte att förbättra välfärdsverksamheten (Kastberg & Hermansson 2016). Att utveckla nya sätt att möta sociala utmaningar innebär inte sällan ett visst ekonomiskt risktagande, varför en framkomlig väg kan vara att pröva redan utvecklade metoder och principer och implementera dessa i nya sammanhang där de inte tidigare har använts. För att nå framgång med utveckling, innovation eller implementering krävs en förståelse för sociala investeringar som utvecklingssystem och en förmåga att organisera och styra sociala investeringar i en kommunal kontext (Jannesson & Jonsson 2015).

När sociala investeringar lyfts fram så finns ofta ett särskilt fokus på utveckling för lärande som kan spridas och förädlas (Jannesson & Jonsson 2015). Den utveckling och det lärande som utgör grundförutsättningen för spridning och förädling av arbetsformer handlar om att nya eller förändrade rutiner och processer utvecklas som integreras i övrig verksamhet och ekonomisk styrning (Jannesson & Jonsson 2015) genom att vissa normer och arbetssätt anammas, internaliseras och blir självklara delar i en kommuns verksamhet (Brorström 2002). Utifrån ett verksamhetsperspektiv framförsofta att sociala investeringar handlar om att ändra tankesättet från kortsiktiga lösningar till mer långsiktigt hållbara verksamheter (Jannesson & Jonsson 2015; Kastberg & Hermansson 2016). Ett särskilt fokus handlar här om hur det organisatoriska lärandet står i fokus vid sociala investeringar, det vill säga att sociala investeringar i en svensk kommunal kontext utgör ett resursfördelnings- och utvecklingssystem för begränsade välfärdsresurser där syftet är att åstadkomma effekter i termer av lärande, utveckling, förädling och spridning av arbetssätt.

Exempel: sociala investeringar i Örebro kommun

Örebro är en kommun med cirka 157 000 antal invånare, som under perioden 2018–2022 styrdes av en majoritet bestående av Socialdemokraterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Kommunen har relativt goda ekonomiska förhållanden (Örebro kommun 2020), men liksom många andra kommuner i liknande storlek viss problematik kopplad till segregation och ojämlikhet (Dahlstedt & Ekholm, 2022).

Örebro var i början av 2010-talet en av ungefär 70 kommuner i Sverige som anammade ett arbetssätt för sociala investeringar. Detta arbete följde

initialt utvecklingen i Sverige i övrigt, och särskilt i kommuner som Norrköping och Umeå. Örebro valde i likhet med Norrköping en återföringsmodell inledningsvis men har idag, år 2022 övergått till en budgetmodell, som i Umeå, där man sätter fokus på lärande och utveckling av arbetssätt. Med fokus på lärande och utveckling blir det viktigt att etablera strukturer för tvärssektoriellt samarbete samt att kommunen som helhet har ett aktivt ägarskap samt att ägarna arbetar utifrån ett långsiktighetsperspektiv. När arbetssättet bedöms varit lyckosamt är det viktigt att lärdomar tas om hand i kommunen. Det handlar om att förändra befintliga arbetssätt och göra verksamheten mer effektiv. För detta är ett aktivt ägarskap och engagemang viktigt i hela processen och det är en förutsättning för lärande och spridning av innovationer. Effekttvärdering anses fortfarande vara viktig men helheten i form av lärandet för organisationen har fått ett ökat utrymme. Arbetet med sociala investeringar i Örebro har kopplats till flera av målen gällande Agenda 2030, vilket har skapat ökad legitimitet. Även om finansieringsmodellen har förändrats är det en utmaning att inflödet av nya idéer är låg, inte minst eftersom idéerna om lärande och en förbättrad kommunal verksamhet är prioriterat.

Yvonne Haneskog, som är processledare för arbetet med sociala investeringar, presenterade i samband med Centrum för kommunstrategiska studiers 25-årsjubileum, arbetet med sociala investeringar i Örebro kommun under rubriken ”Sociala investeringar – förebyggande insatser för ett minskat utanförskap”. En av de centrala aspekterna i kommunens arbete handlade om den ekonomiska dimensionen av investeringar, att de ska vara ”hållbara och resurseffektiva”. Det innebär bland annat att arbetet ska präglas av en ”stringent och mer precis mållogik” samt en begränsad målgrupp av individer, där effekten på insatsen kan värderas vara störst. När sociala investeringar beskrivs på Örebro kommuns hemsida framgår det att de ska ”motverka individers utanförskap och bidra till att dämpa kommunens framtida kostnadsutveckling” (Örebro kommun 2022). Bland avslutade och pågående satsningar märks en rad olika utbildningsaktiviteter med fokus särskilt på gymnasie- och vuxenutbildning, arbete med grupper som kan bedömas stå långt från arbetsmarknaden och olika insatser i områden som präglas av sociala och ekonomiska utmaningar (Örebro kommun 2022).

På det sättet kan det inriktade arbetet mot särskilda grupper av befolkningen motiveras, med att det är där insatser får störst effekt. Effekterna beskrivs därmed i termer av att ”förebygga” framtida problem – och kostnader – kopplade till en grupp av människor som riskerar eller antas befinna sig i det som kallas ”utanförskap”. Örebro utgör på det sättet ett illustrativt exempel som visar i ett konkret empiriskt framträdande hur sociala investeringar kan ta form idag.

Diskussion

När vi nu tittat närmare på hur sociala investeringar föreställts och tagit form som perspektiv och som arbetssätt under de senaste 100 åren, vill vi diskutera hur denna utveckling kan förstås i ett par olika avseenden.

Analytisk reflektion

I vår genomgång har vi kunnat se hur föreställningen om sociala investeringar i befolkningens hälsa och välfärd har varit ett återkommande perspektiv i socialpolitiska insatser sedan början av 1900-talet och fram till idag. På olika sätt framträder sociala insatser inte alltid i konflikt med ambitioner om ökad produktivitet och ekonomisk tillväxt. Istället kan investeringar i befolkningens produktiva förmågor förstås som en förutsättning för produktivitet och tillväxt. Det är således förståeligt att sociala investeringar som de arrangeras i Sverige idag har utvecklats som resultat av ett kontinuerligt investeringsperspektiv när det gäller sociala insatserns ekonomiska betydelse. Det innebär inte att detta perspektiv varit självklart eller konstant. Investeringsperspektivet och den produktiva socialpolitiken har ifrågasatts kraftigt från olika håll och förändrats över tid. Idag riktas investeringarna exempelvis mindre mot hela befolkningen med avstamp i universella rättigheter, och betonar mer selektiva målpunkter i befolkningsgrupper som antas ha särskilda behov eller innebära framtida kostnader – det vill säga grupper i *risk* för *utanförskap*. På det sättet illustrerar talet om investeringar i befolkningen tydligt ett skifte i den svenska välfärdsmodellen, från universalism till selektivitet. I den begynnande socialpolitiken formulerades reformer med utgångspunkt i universella sociala rättigheter, medan dagens insatser – om än formulerade i termer av investeringar – begränsas till selektiva delar av befolkningen (Sunesson m.fl. 1998).

I vår genomgång kan vi också se konturerna av ett slags skifte från ambitioner om produktivitet genom investeringar till effektivitet. *Produktivitet* kan i det här fallet förstås som de samlade effekter av investeringar som förväntas. Det kan vara hur investeringar kan leda till bättre hälsa, högre utbildning, fler bostäder, högre produktivitet eller liknande resultat. Detta kan bland annat ses i ljuset av satsningar på bostadspolitik som följde på socialpolitikens framväxt (Myrdal 1932a). Talet om *effektivitet* handlar om att betona verkningsgrad och träffsäkerhet av en insats eller investering (Emerson & Nabatchi 2015), det vill säga att betona hur största möjliga verkan kan uppnås med den investering som görs. Den samtida betoningen på effektivitet hänger samman med vikten av att använda begränsade resurser på ett precist och kalkylerat sätt, såsom riktade arbetsmarknadsinsatser mot specifikt avgränsade grupper av individer som föreställs kunna komma i arbete. Att resurser för sociala investeringar ses som begränsade utgör en central del i dagens helt dominerande ekonomiska åtstramningspolitik (Kelton 2020)

som ofta ser sociala utgifter som kostnader mer än som investeringar och som därmed ställer stora krav på effektiv resurshantering.

Att beräkna effektivitet i relationen mellan investering och utfall – inte minst när det gäller arbete med människor – är en mycket komplex fråga. Det är svårt, även med utvecklade mätinstrument att uppskatta utfall och avkastning av sociala investeringar. En tilltagande tilltro till kvantifierbar kunskap om utfall spelar emellertid en betydande roll för hur sociala investeringar tar form idag, därför att det är med siffror som investeringar kan motiveras och få legitimitet. Det är också med siffror de kan hanteras administrativt i budget eller i beräkningar av återföring från investeringarna. De kan inte motiveras och legitimeras som utgifter eller investeringar i ett annat eller bättre samhälle, eller för en mer hållbar – om än okänd – framtid. I det avseendet är dagens sociala investeringar en slags förebyggande socialpolitik för att hantera framtida problem mer än för att producera nya (och hållbara) samhällen.

Att förhindra eller förebygga risker med politiska insatser innebär att möta framtidens hot idag, att göra framtiden till en politisk aktualitet. Men vad är det för framtider som föreställs i talet om sociala investeringar idag, när investeringarna inte minst riktar in sig på att hantera risk i specifika och avgränsade befolkningsgrupper? Föreställs framtiden som möjlighet eller som hot? Selektiva investeringar, ekonomiskt effektiva och förebyggande av framtida kostnader blir rimliga och begripliga i hotande bilder av framtiden, med fokus på att förhindra brottslighet, sjukdom, arbetslöshet eller utanförskap hos avgränsade delar av befolkningen. Att förebygga utanförskap och sociala problem är att föreställa sig en framtid i termer av risk eller hot, specifikt kopplat till särskilda befolkningsgrupper som både ses som hot mot en social ordning och som en ekonomisk kostnad, en framtid som ska hindras eller förebyggas.

Om vi ska förstå denna kontinuitet och dessa diskontinuiteter, hur de har utvecklats över tid, så måste vi rikta blicken mot de senaste årtiondenas alltmer tilltagande ojämlikhet och segregation. Socialpolitiska insatser riktade mot hela befolkningen, betraktade som produktiva investeringar i hela befolkningen, förutsatte en ambition att skapa en befolkning som till stora delar skulle ha liknande levnadsvillkor. Idag är det svårt att tala om ett befolkningskollektiv utan att notera att särskilda grupper, till följd av ojämlikhet i fråga om ekonomiska resurser, utbildning, politiskt deltagande och geografisk segregation, systematiskt exkluderas från jämlikt deltagande i samhället (Dahlstedt & Ekholm, 2022). Det är också dessa grupper – betraktade att befinna sig i “utanförskap” – som återkommande utgör målpunkten för avgränsade socialpolitiska insatser. Det handlar i det avseendet om selektiva insatser, avgränsade till de som antas ha särskilda behov eller befinna sig i särskild risk, vars problematiska framtid ska undvikas, som blir föremål för investeringar. Här kan det vara intressant att notera hur sociala investeringar

genom social impact bonds (SIB) möjliggör en utveckling där privata aktörer kan samverka kring och finansiera investeringen för att ta del av den beräknade ekonomiska vinsten av denna. Det kan ses som en diskontinuitet i relation till hur offentliga aktörer utgjort den investerande kraften och där avkastningen förväntats komma samhället, i bred mening, till del.

Betraktat i ett historiskt ljus, och med effektivitetsambitionerna i förgrunden, kan det även noteras hur sociala investeringar har varit ett statligt ansvar, där frågor som bostäder och utbildning både utformats som sociala rättigheter i välfärdsstaten och varit föremål för statlig styrning alltmer balanserat mot att vara ett arrangemang för kommuner att utforma i avgränsade projekt. Detta utgör ett ytterligare villkor för hur sociala investeringar tar form, att de i hög utsträckning ska kunna motiveras med hur de ger värdeskapande tillbaka till kommunerna som gjort investeringen och inte i första hand till samhället i en bredare mening (vilket är ett ansvar som staten kan ta på sig). Det handlar om betydelsen av aktivt ägarskap hos kommunerna och vem som egentligen får nytta av sociala investeringar: individen, kommunen eller samhället i en bredare bemärkelse. Med sociala investeringar i en kommunal kontext som förväntas kunna visa effektivitet eller lönsamhet från investeringen, finns en förväntan att denna nytta kan komma kommunen till del. Annars blir investeringen svår att motivera för kommunens del. Även om det är lönsamt med en investering för individer som deltar i en aktivitet och/eller för samhället i stort – givet olika komplexa effekter – så måste dessa kunna uppskattas och visas i ekonomiska termer. Just detta har utgjort en utmaning för utveckling av sociala investeringsprojekt i kommuner och regioner. Idag, i svenska kommuner och regioner, tenderar sociala investeringar att förstås i termer av sociala investeringsfonder, det vill säga en ansamling av resurser och relaterade strukturer som kan värderas och uppskattas i kvantitativa (och kvalitativa) och ekonomiska termer och därmed hanteras i olika budgetmodeller för att se till och mäta effekter och lönsamhet. Inte minst handlar det om att investera i projekt som får utnyttja resurser från sociala investeringar för att utveckla effektiva förebyggande lösningar på befintliga sociala problem.

Policyimplikationer

Mot bakgrund av vår genomgång av hur sociala investeringar kan förstås, talas om och arrangeras på olika sätt, så kan vi avslutningsvis konstatera att det finns ingen bestämd eller fixerad modell för detta arbete, eller för hur det utformas för mest effektivitet eller produktivitet. Men arbetet med och betydelsen som tillskrivs Agenda 2030 med stark betoning på social hållbarhet har på olika sätt aktualiserat och givit anledning att arbeta med sociala insatser i termer av investeringar. Det handlar således om insatser som ska motverka fattigdom, bidra till hälsa och välbefinnande, utbildning, jämställdhet och minskad ojämlikhet samt i den meningen hållbara städer och samhällen. Arbetet med

investeringar i befolkningens resurser och kapaciteter är på olika platser och i olika organisationer föremål för sökande och prövande – och det måste så vara. Socialpolitiken måste på olika sätt präglas av investeringar i humankapital och resurser i befolkningen för att på olika, nya, okända sätt stärka individer och samhälle – och där är kommunerna särskilt viktiga.

Men hur ska man egentligen förstå det systematiska uppföljnings- och kvalitetsarbete som blir möjligt av sådana sätt att mäta utfall, spridning och effekter av sociala investeringar? Sociala insatser är utmanande och komplexa. Även i fall där det är svårt att dokumentera eller med kvantitativa mått är svårt att visa ekonomisk nytta, kan betydande social nytta ändå uppnås i form av förändrade levnadsvillkor för människor, deras anhöriga eller deras omgivning. Sådana effekter är mer eller mindre omöjliga att uppskatta kvantitativt (eller ekonomiskt), åtminstone om de ska uppskattas på ett tillförlitligt sätt. I talet om *investeringar* är just frågan om att beräkna utgifternas kommunalekonomiska nytta en helt central dimension – men detta kan inte göras utan att ta hänsyn till den komplexitet som präglar just arbete med social hållbarhet.

I det här kapitlet har vi visat att talet om sociala investeringar tar form på olika sätt och gör möjligt olika sätt att investera ekonomiska resurser i befolkningen på olika sätt och med olika ambitioner – både som perspektiv och som arbetssätt. Fastän det här uppvisas en mångfald av perspektiv och arbetssätt så framträder återkommande just begreppet *investering* som ett laddat begrepp, en ideologisk markering, för att visa politisk vilja, effektivisera den kommunala förvaltningen, förbättra befolkningens hälsa, utbildning, arbetsförmåga och liknande. Vi har med den här genomgången visat att sociala investeringar kan betyda en rad olika saker och uppträda på en rad olika sätt, och har så gjort över tid.

Referenser

- Andersson, J. (2003). *Mellan tillväxt och trygghet. Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk ideologi under efterkrigstiden* [Doktorsavhandling]. Uppsala universitet.
- Andersson, J. (2004). Produktiv socialpolitik i socialdemokratisk ideologi. *Nytt Norsk Tidsskrift* 21(3-4), 338-347.
- Balkfors, A., (2014). *Sociala investeringar i Sveriges kommuner och landsting/regioner. Resultat från enkätstudie*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Bokström, T., Lindencrona, F. & Wieselgren, I-M. (2014). Sociala investeringar – från dröm till verklighet. *Socialmedicinsk Tidskrift* 91(3), 245-252.
- Boréus, K. (1994). *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i offentlig debatt 1969-1989*. Stockholm: Tiden.
- Brorström, B. (2002). The world's richest municipality: the importance of institutions for municipal development. *Journal of Economic Issues* 26(1), 55-78.
- Dahlstedt, M. (2009). *Aktiveringens politik. Demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium*. Malmö: Liber.
- Dahlstedt, M. & Ekholm, D. (2022). I: Hermelin, B. (red.) *Kommunerna och hållbar utveckling – demokrati, välfärd och lokal utveckling*. Linköpings universitet: Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2022:8.
- Davidsson, T. (2010). Utanförskapelsen. En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikuleras i den svenska riksdagsdebatten 2003-2006. *Socialvetenskaplig tidskrift* 17(2), 149-169.
- Donzelot, J. (1988). The promotion of the social. *Economy and Society* 17(3), 395-427.
- Edebalk, P-G. (2013). Järnkanslern Otto von Bismarck och de första socialförsäkringarna. I: Swärd, H., Edebalk, P-G. & Wadensjö, E. (red.). *Vägar till välfärd*. Stockholm: Liber.
- Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: a performance matrix. *Public Performance & Management Review* 38(4), 717-747.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fjertorp, J. (2010). Investeringar i kommunal infrastruktur – Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet [Doktorsavhandling]. Lunds universitet.

- Hemerijck, A. (2012). Two or three waves of welfare state transformation? I: Morel, N.; Palier B. & Palme J. (red.) *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Hultkrantz, L. (2015). *Sociala investeringsfonder i Sverige – fakta och lärdomar*. Stockholm: SNS förlag.
- Jannesson, E. & Jonsson, R. (2015). Organisering och styrning av sociala investeringar. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Jess, K. & Nyström, S. (2002). En investering i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift* 2 (3), 240–260.
- Jonsson, R. & Johansson K. (2018). Sociala investeringar i en svensk kommunal kontext. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 95, 17–36
- Kastberg, G. & Hermansson, C. (2016). Sociala investeringar i praktiken – ambitioner, samarbete och organisering. KFI-rapport nr 135.
- Kelton, S. (2020). *The deficit myth*. London: John Murray.
- Millar, R. & Hall, K. (2013). Social return on investment (SROI) and performance measurement – the opportunities and barriers for social enterprises in health and social care. *Public Management Review* 15(6), 923–941.
- Morel, N., Palier B. & Palme J. (2012a). Beyond the welfare state as we knew it? I: Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (red.) *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Morel, N., Palier B. & Palme J. (2012b). Social investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilization. I: Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (red.) *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Myrdal, G. (1932a). Kosta sociala reformer pengar? i *Arkitektur och samhälle*, 33–44.
- Myrdal, G. (1932b). Socialpolitikens dilemma I. *Spektrum* 1, 1–13.
- Myrdal, G. (1932c). Socialpolitikens dilemma II. *Spektrum* 2, 13–31.
- Nilsson, E. & Hahn, G. (2012). SROI: Social return on investment: innebörd och tillämpning. SERUS.
- Nolan, B. (2017). The thin line between evidence-based research and political advocacy. I: Hemerijck, A. (red.) *The Uses of Social Investment*. Oxford Scholarship Online.
- Region Stockholm (2020). "Region Stockholm är först med en hälsoobligation med avkastning efter resultat". <https://www.regionstockholm.se/nyheter-stockholms-lans-landsting/2020/06/region-stockholm-ar-forst-med-en-halsoobligation-med-avkastning-efter-resultat/> (hämtad 2022-05-31)

Sunesson, S., Blomberg, S., Edebalk, P-G., Harrysson, L., Magnusson, J., Meuwisse, A., Petersson, J. & Salonen, T. (1999). The flight from universalism. *European Journal of Social Work* 1(1), 19–29.

Örebro kommun (2020). Årsredovisning 2020.

Örebro kommun (2022). Sociala investeringar (<https://www.orebro.se/fordjupning/fordjupning/sa-arbetar-vi-med/sociala-investeringar.html>) (hämtad 2022-05-31)