

**Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2016**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Linnéa Oom

Handledare: Lena Lindgren

Examinator: Vicki Johansson

# **Ett socialt investeringsperspektiv**

**En studie av sociala investeringsfonder i fyra svenska kommuner**

## Sammanfattning

Syfte med den här studien är att bidra till en ökad förståelse för vad ett socialt investeringsperspektiv innebär och vilken betydelse det har för hur offentliga policyer utformas. I studien sätts de sociala investeringsfonder som under senare tid kommit att bli ett allt vanligare förekommande fenomen i svenska kommuner i fokus. Tidigare forskning om ett socialt investeringsperspektiv och hur det har tolkats i andra kontexter utgör tillsammans med teorier om hur och varför offentliga policyer bör analyseras studiens referensramar. Genom att besvara de frågeställningar som avgränsar studiens syfte är avsikten att synliggöra vad sociala investeringsfonder och sociala investeringar innebär, och utgörs av i kommunal kontext, samt vilka problem och lösningar som sätts i fokus och vilken betydelse detta har för vem eller vilka som kommer att påverkas av hur de policyer de innebär utformas. I studien analyseras fyra fall av sociala investeringsfonder utifrån en analysram som bygger på teorier om att policyproblem skapas i policyprocessen och som innebär en diskursanalytisk läsning av textdokument. Analysramen innefattar även en deskriptiv redogörelse av hur fonderna är strukturerade samt vad som avses med sociala investeringar och vad de innebär i respektive kommun. Studiens resultat visar att de sociala investeringsfonder som studerats har flera likheter, de består utav av olika kompetenser sammansatta enheter vilka avser att utifrån givna kriterier fördela resurser till vad som benämns som sociala investeringar. Centralt är att sociala investeringar ska innebära förebyggande och tidiga insatser samt att de ska generera ekonomisk mätbara resultat, framförallt i den mening att de ska generera ekonomiska effekter som är möjliga att urskilja i kommunernas budget. Det framgår dock att sociala investeringar innebär insatser av varierande karaktär och omfattning samt att fondernas roll som finansier är oklar. Studiens resultat visar också att de sociala investeringsfonder som studerats här kan förstås utifrån att de ska lösa olika typer av problem. I analysen av problemkonstruktioner synliggörs att det i huvudsak är två problemområden som sätts i fokus för fonderna och hur de kan förstås bygga på två olika problemframställningar. Det ena handlar om hur kommunerna med sociala investeringar ska kunna minska andelen arbetslösa i framtiden och som innebär ett fokus på ekonomiska vinster både kort- och långsiktigt. Det andra handlar om problem kopplade till kommunens organisation och förutsättningar att tillämpa ett förebyggande perspektiv. En problemframställning som riktar fokus på vilken kunskap som finns, eller

snarare saknas, samt hur man arbetar, i kommunens organisation. Var för sig bidrar de till en mer nyanserad bild av vad sociala investeringsfonder innebär för slags policyer. Men när de ställs mot varandra förmedlas en motsägelsefull bild, där insatser i projektform ska förstås leda till varaktiga förändringar på en kommunövergripande nivå.

<b>1 Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.2 Disposition .....	4
<b>2 Teoretiska utgångspunkter.....</b>	<b>6</b>
2.1 Sociala investeringar .....	6
2.1.1 Begrepp .....	6
2.1.2 Sociala investeringar inom den privata marknaden och inom internationellt utvecklingsarbete.....	7
2.1.3 Sociala investeringar som strategi i Europa .....	8
2.1.4 Sociala investeringar ett nytt välfärdsparadigm? .....	9
2.1.5 Sociala investeringar i Sverige .....	12
2.2 Policyprocessen och problemkonstruktioner .....	13
2.3 Sociala investeringar och sociala investeringsfonder ur ett policyperspektiv.....	16
2.4 Analysram .....	19
<b>3 Studiens genomförande.....</b>	<b>23</b>
3.2 Val av studieobjekt och material .....	23
3.3 Användandet av analysramen.....	26
<b>4 Sociala investeringsfonder i fyra svenska kommuner .....</b>	<b>28</b>
4.1 Den sociala investeringsfonden i Norrköping .....	28
4.1.2 Fondens organisation.....	28
4.1.3 Vad sociala investeringar innebär och utgörs av .....	29
4.2. Den sociala investeringsfonden i Ale .....	30
4.2.1 Fondens organisation.....	30
4.2.2 Vad sociala investeringar innebär och utgörs av .....	31
4.3 Den sociala investeringsfonden i Umeå .....	32
4.2.1 Fondens organisation.....	32
4.3.2Vad sociala investeringar innebär och utgörs av .....	33
4.4 Den sociala investeringsfonden i Tomelilla .....	35
4.4.1Fondens organisation.....	35
4.4.2 Vad sociala investeringar innebär och utgörs av .....	35
4.5 Sammanfattning .....	37

<b>5 Problem och problemframställningar .....</b>	<b>40</b>
5.1 What´s the problem represented to be? .....	40
5.1.1 Ett resursfördelningsproblem och ett sätt att belysa alternativ och möjligheter .....	40
5.1.2 Brist på långsiktiga lösningar och effektiva arbetsätt .....	40
5.1.3 Brist på samverkan och vetenskapligt förankrade metoder och arbetsätt.....	43
5.2 “What presuppositions or assumptions underlies this representation of the problem?”	45
5.2.1 Risk för arbetslöshet som representation av kommunernas problem med en för hög andel arbetslösa. ....	46
5.2.2 Risk för arbetslöshet som representation av problemet: brist på möjlighet till förändring och utveckling i, och av kommunala verksamheter. ....	50
<b>6 Slutsatser och diskussion .....</b>	<b>53</b>
6.1 Vad innebär och utgörs sociala investeringsfonder och sociala investeringar av i kommunerna ? .....	53
6.2 Vad är det för ”problem” som de sociala investeringsfonderna inrättats för att lösa? ...	56
6.3 Vilka lösningar presenteras, och vad innebär de med avseende på vem eller vilka som kommer att påverkas av dem? .....	59
6.4 Avslutande reflektioner och förslag på framtida forskning .....	63
<b>7. Referenser .....</b>	<b>66</b>
7.1 Kommunmaterialet .....	70
<b>Bilaga 1. Beviljade sociala investeringar perioden 2010-2014 .....</b>	<b>74</b>

# 1 Inledning

Under senare tid har vad som ofta benämns som en social dimension fått allt större uppmärksamhet på den politiska agendan i Europa och inom EU. Detta kan urskiljas i hur sociala frågor och problemområden som förknippas med människors möjlighet till försörjning, utbildning och tillgång till olika socialförsäkringssystem, som tidigare setts som en angelägenhet för de enskilda nationerna kommit att bli en gemensam europeisk angelägenhet. Vikten av att inkludera en social dimension i offentliga policyer har också kommit att få allt större betydelse när det gäller synen på hur ekonomisk tillväxt ska bibehållas och genereras. I EU's aktuella tillväxtstrategi, EU-2020 är ledorden: smart, hållbar och inkluderande ekonomisk tillväxt (EU-kommissionen, 2011). En strategi som tar sikte på utmaningar som handlar både om effekterna av den ekonomiska krisen i Europa, som lett till ökad fattigdom, social utestängning och ökad arbetslöshet, och om att länderna i Europa står inför en framtid med en allt äldre befolkning, vilket ökar kraven på de nationella sociala trygghetssystemen. I strategin framhålls vikten av att göra sociala investeringar för att kunna komma till rätta med dessa utmaningar. I EU-kommissionens sociala investeringspaket som presenterades år 2013 förtydligas och understryks detta ytterligare (EU-kommissionen, 2013).

Det ökade intresset för behovet av att inkludera en socialdimension och att göra sociala investeringar för att åstadkomma ett hållbart välfärdssamhälle handlar enligt somliga om, ett större perspektivskifte och en början till ett nytt välfärdsparadigm (Giddens, 1998, Esping-Andersson, 2002 och Morel, Palier &Palme, 2012). Om och vad ett sådant skifte innebär har dock ifrågasatt, både gällande vad som kan anses vara nytt i de resonemang och tankesätt som presenteras, och om de policyer som anammat ett socialt investeringsperspektiv ger de resultat och effekter som önskas (Cantillon & van Lancker, 2013, Kvist, 2013, Nolan, 2013).

Även om det råder delade meningar om huruvida vi står inför ett paradigmskifte och vad det medför har ett socialt investeringsperspektiv etablerats som koncept och begreppet sociala investeringar återfinns inom flera olika områden. Inom politikområdet har det blivit ett vanligt förekommande begrepp som används för att beskriva och definiera offentliga policyer och riktlinjer, ett område som är nära relaterat till de studier och diskussioner som pågår inom

området välfärdsteori. Sociala investeringar som begrepp förekommer även inom ekonomiområdet och där ett socialt investeringsperspektiv handlar om privat affärsverksamhet med en social dimension (Nicholls, 2010, Wilson, 2014). Det anses också ha lett till en utveckling av nya former för välgörenhet och möjligheter för finansiering av den sortens arbete (Salamon, 2014).

I internationella sammanhang lyfts Sverige ofta fram som ett land med välfungerande trygghetssystem som klarat den ekonomiska krisen väl i jämförelse med andra länder i Europa. Det innebär dock inte att det saknas en diskussion om vilka utmaningar som den svenska välfärden står inför, och att det finns behov av förändring och effektivisering i den offentliga organisationen. I utredningen *”Att tänka nytt för att göra nytta– om perspektivskiften i offentlig verksamhet”* framhålls bland annat att kortsiktighet i offentlig verksamhet leder till dålig hushållning med samhällets resurser och att detta gör det svårt att uthålligt ta itu med svårlösta samhällsproblem (SOU, 2013). Nya former för sociala investeringar och en statlig socialinvesteringsfond föreslås som möjliga alternativ för att lösa problemen. En social investeringsfond med staten som huvudman har i dagsläget inte inrättats. Däremot har sociala investeringsfonder blivit ett allt vanligare fenomen i svenska kommuner. En kartläggning som gjordes år 2013 visar att, 46 av de 258 kommuner som svarade, hade avsatt resurser för sociala investeringar och ytterligare 71 kommuner uppgav att de hade fört diskussioner om att avsätta resurser för sociala investeringar (SVT, 2013).

Offentliga policyer fyller en central funktion när det gäller att verkställa och driva igenom politiskt fattade beslut (Salamon, 2002). Beslut som har betydelse för hur gemensamma ekonomiska resurser används och till vad. De innebär också ett utövande av makt då offentliga policyer används för att på olika sätt begränsa och reglerar hur människor ska agera i olika situationer och sammanhang. Den diskussion som förts kring vad ett socialt investeringsperspektiv innebär, och de oklarheter som lyfts fram angående vad det för med sig för slags policyer, samt den genomslagskraft ett socialt investeringsperspektiv har haft på den politiska agendan i Europa. Visar på att det finns det flera skäl att ta reda på vilken betydelse ett socialt investeringsperspektiv har för hur offentliga policyer utformas.

Samtidigt är policyprocessen en komplex process som ofta innebär beslut på olika nivåer och som fattas över tid, samt involverar en mängd olika aktörer vilket innebär att den kan tolkas och förstås utifrån olika perspektiv (Hill, 2005). Det innebär också att policyer och den

process de innebär bör förstås utifrån att den sker i en social och politisk kontext som påverkar hur och vilka problem som sätts i fokus och blir föremål för en policy (Hanberger, 2001, Fischer, 2003, Bacchi, 2009).

En utgångspunkt som kan användas för att för att bättre förstå hur en policy utvecklas och utformas, är att ta reda på vad det är för policyproblem en policy avser att lösa, och hur det definieras i policyprocessen (Hanberger, 2001). Att förstå problemdefinitionens betydelse i policyprocessen, innebär bättre möjligheter att utvärdera och analysera resultat och effekter av en policy vilket har betydelse för möjligheten att skapa effektiva policyer och matcha problem med lösningar (Hanberger, 2001, Hill, 2005, Guy Peters & Hornbeek, 2005) Att förstå hur och varför en viss problemdefinition sätts i fokus kan också bidra till att synliggöra vem eller vilka som kommer att påverkas av att en policy inrättas då hur ett problem tolkas och formuleras har betydelse för vilka lösningar som anses lämpliga att tillämpa (Schneider & Ingram, 1990, Hanberger 2001, Guy Peters & Hornbeek, 2005). Ett sätt att förstå policyproblem och problemdefinitioner är att se dem utifrån att de skapas i själva policyprocessen och att de utgörs av framställningar eller representationer av problem (Bacchi, 2009). Framställningar som bygger på att, policyprocessen innebär att problem tolkas och framställs på ett visst sätt, vilket ramar in och begränsar vad en policy kommer att handla om och därmed också vem eller vilka den kommer att påverka.

Den variation i uttrycksformer och begrepp som ett socialt investeringsperspektiv har resulterat i kan ses som en effekt av att när de antagande och principer det för med sig ska införlivas, måste det förhålla sig och anpassas till befintliga omständigheter. I föreliggande studie riktas fokus mot hur ett socialt investeringsperspektiv kommer till uttryck i svenska kommuner, mer specifikt genom de sociala investeringsfonder som inrättats i vissa kommuner. I Sverige fyller kommunerna en central roll när det gäller att utföra och verkställa politiskt fattade beslut på lokal nivå. De har också det övergripande ansvaret för hur kommunens gemensamma resurser ska spenderas. Detta innebär att fonderna och hur de kommer till uttryck kan betraktas som ett inrättande av en ny offentlig policy. Genom att betrakta fonderna utifrån att de utgör offentliga policyer kan de analyseras utifrån ett policyperspektiv och med hjälp av teorier och verktyg framtagna för analys av offentliga policyer.



Att studera de policyprocesser som sociala investeringsfonder innebär, utifrån ett fokus på hur och vilka problem som konstrueras i dem, är en ingång som gör det möjligt att erhålla en djupare förståelse av vad ett socialt investeringsperspektiv innebär, på den lokala nivå som kommunerna representerar. Genom att tillämpa ett perspektiv på policyproblem där de ses utifrån att de utgörs av problemrepresentationer och att problem och lösningar påverkas av hur problemen tolkas och framställs, innebär också en möjlighet att belysa och diskutera den kritik och de oklarheter som andra forskare lyft fram gällande vad och hur ett socialt investeringsperspektiv ska förstås. Eftersom det innebär ett synliggörande av vilka problem och lösningar som presenteras samt vem eller vilka som kan komma att påverkas av att sociala investeringsfonder inrättas. Att utgå från att policyproblem skapas i policyprocessen och att de bygger på framställningar av problem eller tillstånd i samhället, innebär dessutom en möjlighet att förstå sociala investeringsfonder, både som ett uttryck för ett socialt investeringsperspektiv, och vad det skapar för policyer i den politiska och ekonomiska institution som kommunen utgörs av. Studiens syfte är således att, genom att undersöka de policyprocesser som sociala investeringsfonder utgör, med fokus på hur och vilka policyproblem som konstrueras i dem, bidra till en ökad förståelse för vad ett socialt investeringsperspektiv innebär och vilken betydelse detta har för hur offentliga policyer utformas samt vem som kommer att påverkas av dem.

## **1.2 Disposition**

Denna uppsats är i det följande disponerad i fem ytterligare kapitel. I kapitel två anges studiens referensramar. Inledningsvis redogörs för den litteratur som behandlar ett socialt investeringsperspektiv. Därefter följer en introduktion till området policyanalys och de teorier som används som utgångspunkt i den föreliggande studien. Kapitlet avslutas med att den problemformulering som ligger till grund för studiens fortsatta riktning utvecklas och studiens frågeställningar presenteras. I anslutning till detta redogörs för den analysram som vägleder studiens empiriska undersökning och analys. I kapitel tre behandlas studiens genomförande. Här redogörs för, de urval som gjorts med avseende på val av fall och materialval, samt analysramens tillämpning. Därefter presenteras resultatet av den analys som genomförts uppdelat i två kapitel. I kapitel fyra besvaras de analysfrågor som handlar om fondernas

struktur och vad sociala investeringar utgörs av och innebär. En presentation av vad sociala investeringar handlar om för typ av insatser och vem de riktar sig till har även sammanställts i en tabell (Tabell 1, bilaga 1.) I kapitel fem presenteras resultatet av den analys som utgör analysramens andra moment. I kapitel sex besvara studiens frågeställningar, kapitlet avslutas med några sammanfattande reflektion samt förslag till framtida forskning inom området.

## 2 Teoretiska utgångspunkter

### 2.1 Sociala investeringar

Sett utifrån ett bredare perspektiv finns en mängd studier och artiklar som behandlar sociala investeringar och vad som benämns som ett socialt investeringsperspektiv, utifrån olika ingångar. I det följande avsnittet redogörs för hur ett socialt investeringsperspektiv studerats i olika sammanhang, med avsikten att skapa en förförståelse för vad ett socialt investeringsperspektiv handlar om och hur det behandlats. Inom den här diskursen används en mängd olika begrepp och benämningar på vad som sammanfattningsvis kan förstås handla om sociala investeringar. Men de skiljer sig åt beroende på i vilka sammanhang den används och när begreppen behöver översättas blir detta än mer komplicerat. Därför inleds avsnittet med en kortfattad redogörelse av hur och vilka begrepp som används i olika kontexter.

#### 2.1.1 Begrepp

I en internationell kontext används vanligtvis *social investment* (EU) eller *social impact investment* (OECD) som samlingsnamn för en allt större marknad där det som förenar aktörerna är att en ekonomisk investering också ska generera social avkastning (*social impact*) (Wilson, 2014, Salamon, 2014). I Sverige används däremot begreppet *impact investment* för att beskriva den här typen av privata investeringar medan sociala investeringar i Sverige används som benämning på en av flera lösningar för att finansiera social innovation och där användningen av begreppet i huvudsak syftar på de sociala investeringsfonder som inrättats i kommunal och regional regi (Mötesplats Social Innovation, 2013). Detta innebär att begreppet sociala investeringar i en svensk kontext bör förstås utifrån att det handlar om offentligt styrd verksamhet och ett användande av gemensamma skattemedel.

### 2.1.2 Sociala investeringar inom den privata marknaden och inom internationellt utvecklingsarbete

Inom den privata sektorn finns det ett stort intresse för sociala investeringar och *social impact investment* anses ha fått en allt starkare position då den har kommit att utgöra en allt större andel av övriga finansmarknaden (Wilson, 2014, Salamon, 2014). I detta sammanhang utgörs investeringarna av privata aktörer och statens roll handlar främst om att underlätta för marknaden att expandera, exempelvis genom regelverk och skattelättnader, den kan också fungera som en katalysator för att driva på utvecklingen (Wilson, 2014). En för stor statlig inblandning anses dock kunna utgöra en risk att utvecklingen av marknaden begränsas. Den stora variation av sociala investeringar med privata medel som den här marknaden resulterat i utgör fokus i flera studier (Nicholls, 2010, Salamon, 2014). Enligt Nicholls' kan sociala investeringar ses som en hybrid av två historiskt sett inkompatibla sätt att se på fördelning av kapital, där det ena präglas av väletablerade system för att skapa *public goods* och det andra av traditionell ekonomi (Nicholls, 2010). Den här hybriden har enligt honom lett till en mängd innovationer inom fältet sociala investeringar men det har också bidragit till en ökad komplexitet i form av nya institutionella logiker och normer. Enligt Salamon (2014) innebär det sociala investeringsperspektivet att det skapats en ny agenda för välgörenhetsarbete och socialt arbete, vilket bidragit till ett användande av nya verktyg. En del av verktygen är välkända inom finansvärlden, och kan exempelvis de handla om hur man använder lån, skulder och riskberäkningar. Men som är nya i det här sammanhanget vilket medför att de utvecklas och ges en ny innebörd.

Sociala investeringar och sociala investeringsfonder är också begrepp som används inom bistånd och internationellt arbete, där det senare vanligtvis innebär en enhet i mottagarlandet och som distribuerar projektmedel till små lokala projekt (Jack, 2001). Den här typen av fonder började användas i det internationella utvecklingsarbetet på 1980-talet och byggde då på principer om att lokalt deltagande och utveckling i form av småskaliga projekt var ett effektivt arbetssätt som skulle innebära att de satsade resurserna nådde fram till de som behövde dem som mest. Gemensamt för dessa fonder är att de utgör en stödfunktion som förmedlar resurser till kortsiktiga satsningar som initieras och genomförs av andra aktörer.

Fonderna styr dock vilka insatser som kan sökas bidrag för och de projekt som beviljas medel ska redovisas och följas upp enligt av fonderna angivna modeller (van Domelen, 2003).

### **2.1.3 Sociala investeringar som strategi i Europa**

Som nämnts har den sociala dimensionens betydelse fått ett allt större utrymme på den europeiska politiska agendan. Det har bland annat kommit till uttryck i form av förslag och riktlinjer där EU-länderna uppmuntras till att förändra och investera i policyer inom vissa områden. 2012 presenterade van Kersbergen och Hemerijck en studie med syfte att visa på hur en social investeringsstrategi anammats i Europa (van Kersbergen & Hemerijck, 2012). I studien studeras och jämförs hur länderna i Europa reformerat sin politiska agenda för att svara mot en förändrad ekonomi och nya sociala risker. Enligt författarna handlar den utveckling som kan urskiljas främst om förändringar av arbetsmarknadspolicyer och införande av nya system för exempelvis arbetslöshetsersättning. Men den kan också ses utifrån att andelen resurser som används till sociala tjänster, såsom barnomsorg, utbildning och arbetsträning, har ökat i de flesta länder. Samtidigt som andelen kvinnor som yrkesarbetar och andelen yrkesverksamma äldre har ökat. Det finns dock stora skillnader mellan länderna och som enligt van Kersbergen och Hemerijck (2012), dels beror på att länderna i Europa har olika grundläggande ideologiska utgångspunkter, dels handlar om vilket utgångsläge länderna startat ifrån. Störst förändringar menar de har skett i södra och mellersta Europa medan Danmark ses som det land som har kommit längst sett till den utveckling som skett. Storbritannien ses av många som ett föregångsland när det gäller satsningar på sociala investeringar och där införandet av en social investeringsstrategi har anpassats till en mer liberal politik (ABC-i sociala investeringar, 2013). Den nya agendan har i Storbritannien handlat om att skapa vad som går under benämningen, *the `enabling` welfare state* och som bygger på en strategi som fokuserar på aktiva arbetsmarknadsåtgärder och utbildning. 2011 inrättades, *The Big Society Capital*, en statlig social investeringsfond vars syfte är sammanföra finansiärer och socialt inriktade organisationer och aktörer för att på så vis skapa en slags mäklarmarknad för att stimulera utvecklingen av social innovation och sociala investeringar.

I likhet med van Kersbergen och Hemerijck framhåller Kvist, i sin mer kritiska artikel att det finns stora skillnader mellan länderna i Europa när det gäller införandet av sociala investeringar som strategi (Kvist, 2013). Han lyfter även fram att det görs minst i de länder, som troligtvis är i störst behov av dem. Kvist menar dock på att det är problematiskt att tala om det sociala investeringsperspektivet som ett paradigmskifte eftersom det inte finns någon konsensus gällande huruvida utvecklingen av policyer inom EU, lett till mer enhetliga policyer, inte heller om det kan urskiljas en gemensam europeisk standard, eller om länderna i Europa har närmat sig varandra. Trots detta menar han ändå att forskningen som gjorts pekar på att sociala investeringar kommer att spela en viktig roll utformningen av morgondagens välfärdssamhälle i Europa. I van Kersbergens och Hemerijcks studie anses Sverige och de andra nordiska länderna, i jämförelse med andra länder i Europa, ha klarat omställningen till en ny ekonomi och nya sociala risker, anmärkningsvärt bra (van Kersbergen & Hemerijck, 2012). Att en social investeringsstrategi har anammats i Sverige menar de, kan ses utifrån förändringar inom arbetsmarknadspolitiken och åtgärder som vidtagits inom området.

#### **2.1.4 Sociala investeringar ett nytt välfärdsparadigm?**

Idéerna om ett socialt investeringsperspektiv och hur detta anses ha påverkat och förändrat länders strategier och policyer är inte tagna ur luften utan kan snarare ses som en respons på, eller effekt av, idéer och tankar som utvecklats under tid och i relation till olika synsätt och skolor. I *Towards a social investment welfare state* (Morel, Palier & Palme, 2012) ges en omfattande introduktion till vad ett socialt investeringsperspektiv innebär och hur det har växt fram i relation till den historiska och politiska utvecklingen i Europa. Ett socialt investeringsperspektiv används här som ett samlingsnamn för ett nytt synsätt inom välfärdsteori och ekonomisk utveckling kopplat till sociala frågor.

Centralt i vad Morel et al. som beskriver som förstående och nytt paradigm, är synen på sociala problem och hur de betraktas ekonomiskt. Den sociala dimensionen förstås här utifrån att den har ett ekonomiskt värde och vikten av att göra sociala investeringar framhålls utifrån den nytta de gör för samhället, genom att minska kostnader och skapa förutsättningar för ökad tillväxt och en god ekonomi. Enligt Morel et al. skiljer det sociala investeringsperspektivet därmed ifrån de neo-liberalistiska idéer som präglat den tidigare välfärdsmodellen, där sociala

problem i huvudsak betraktas som en belastning för samhället i form av de kostnader de medför. Att betrakta sociala policyer utifrån att de har en produktiv potential framhålls vidare utifrån att det innebär ett nytt sätt att tänka kring ekonomisk rationalitet, som medför nya villkor för sociala policyer. Framväxten av ett socialt investeringsperspektiv menar Morel et al. kan ses dels som en kritik mot den neo-liberalistiska synen på utveckling som präglar många moderna välfärdstater och de effekter som detta medfört, dels som en utveckling av den kritik som det neo-liberalistiska synsättet riktat mot den traditionella välfärdsstaten. De huvudsakliga argumenten för behovet av ett nytt synsätt handlar dock om att det har skett en radikal förändring av den ekonomiska och sociala ordningen och att sociala policyer måste utvecklas för att svara mot vad de för med sig. Och som handlar både om att skapa en hållbar och stabil ekonomi som inte skuldsätter framtida generationer, och om att nya sociala strukturerna innebär nya sociala risker. Två verk som återkommande nämns i litteraturen som behandlar det sociala investeringsperspektivet och som har haft betydelse för hur det utvecklats och tolkats är *The Third Way* (Giddens, 1998) och *Why We Need a New Welfare State* (Esping -Andersen 2002) I Giddens' verk ses det sociala investeringsperspektivet som en ersättare av traditionella sociala skyddssystem medan grundläggande sociala skyddssystem betraktas som en förutsättning för en social investeringsstrategi i Esping -Andersens verk. Att de här skilda synsätten har gått att förena i en gemensam strategi menar Morel et al (2012) utgör en förklaring till att det anammats på så bred front i Europa, då den möjliggör olika tolkningar och implementeringsmöjligheter.

Vad ett socialt investeringsperspektiv innebär och hur det kan förstås har dock ifrågasatts och diskuterats från olika håll. Ett sätt att förstå innebörden är enligt Nolan att betrakta det utifrån ett politiskt respektive ett akademiskt perspektiv (Nolan, 2013). Sett utifrån ett politiskt perspektiv menar han att det är tydligt att det sociala investeringsperspektivet utgör en politisk plattform. En plattform som används för att lyfta fram och argumentera budskapet att investeringar inom det sociala området är en betydande faktor för att skapa ekonomisk tillväxt, och där avsikten med detta är att öka insatserna inom områden där andra idéologiska utgångspunkter snarare skulle leda till nedskärningar. Detta är en uppfattning som delas av Kvist, som framhäver att exempelvis presentationen av EU's sociala investeringspaket kan ses som ett politiskt försök att vända sociala policyer till att handla om långsiktiga lösningar istället för kortsiktiga lösningar i form av besparingar (Kvist, 2013).

Sett utifrån ett akademiskt perspektiv menar Nolan (2013) att det sociala investeringsperspektivet kan förstås utifrån att det utgör ett nytt analytiskt ramverk för hur man kan tänka kring sociala policyer. Ett ramverk som bygger på att sociala policyer kan analyseras utifrån vilka kostnader och effekter de medför och där detta antas medföra nya möjligheter att jämföra olika policyer och policysatsningar med varandra. Huruvida sådana jämförelser faktiskt är möjliga menar han dock är problematiskt. För det första eftersom det trots många ansatser inte finns någon fastslagen konsensus kring sambandet mellan ekonomisk tillväxt och kostnader för sociala utgifter, och för det andra eftersom det kräver ett klargörande av vad som menas med sociala investeringar och hur de skiljer sig från andra sociala kostnader. Att förstå konceptet sociala investeringar menar han kräver ett förtydligande av vad som menas med begrepp som investering, konsumtion och produktion i sammanhanget.

Det sociala investeringsperspektivet har också ifrågasatts utifrån vad det betyder för omfördelning av resurser och vilka prioriteringar som ligger bakom dem. Att rikta fokus på ekonomisk avkastning menar Nolan innebär en risk att de normativa värden som borde ligga till grund för prioriteringar inom det sociala området hamnar i skymundan: *“A significant risk with the social investment perspective is that it masks the normative basis on which such social choices need to be made, giving the impression that they ‘fall out’ from an economic analysis.”* (Nolan, 2013 s.466). Något som enligt honom är en viktig fråga, eftersom den ekonomiska avkastningen varierar stort beroende på inom vilka områden sociala satsningar görs. Han är också kritisk till att förespråkarna av ett socialt investeringsperspektiv i många fall jämställer sociala investeringar med investeringar som leder till ökad sysselsättningsgrad och där detta framställs som ett mål i sig. Även Cantillon och van Lancker är kritiska till att det medför att sociala policyer fokuserar på arbetsdeltagande (Cantillon & van Lancker, 2013). Genom att utgå från att social inkludering sker via arbetsdeltagande menar de på att, inte bara de grupper som inte kan arbeta exempelvis på grund av sjukdom exkluderas, utan också de människor som tar hand om de individer dessa grupper utgörs av, och det obetalda arbete de utför. Detta är enligt dem aspekter som helt utelämnats i den argumentation som fört fram det sociala investeringsperspektivet. Cantillon och van Lancker ifrågasätter också huruvida de policyer som ett socialt investeringsperspektiv innebär i praktiken, bidrar till att utjämna sociala skillnader och skapa mer jämlika förutsättningar. Sett utifrån de sociala



områden som förespråkas i ett socialt investeringsperspektiv och det fokus som riktas mot ett ökat arbetsdeltagande innebär policyer som i högre grad gynnar de som redan har goda förutsättningar.

### **2.1.5 Sociala investeringar i Sverige**

Även om det råder delade meningar om huruvida vi står inför ett paradigmskifte och vad det för med sig så har det sociala investeringsperspektivet etablerats som koncept i flera olika sammanhang. Det kan förstås ha haft stor genomslagskraft på den politiska agendan inom EU och där det kommit att handla om att inrätta vissa typer av policyer vilka betraktas som ett uttryck för och en del av en social investeringsstrategi. Det finns också ett stort intresse för vad ett socialt investeringsperspektiv kan och har tillfört när det gäller synen på privat affärsverksamhet och vilka möjligheter att skapa eller bidra till social avkastning inom områden som tidigare endast fokuserat på ekonomisk avkastning, det medför. Mot den här bakgrunden kan de sociala investeringsfonder som inrättats i kommunerna betraktas som ytterligare ett exempel på ett sammanhang där de idéer och tankar som ett socialt investeringsperspektiv bygger på används och överförs till praktik. Här i form av offentliga policyer på kommunnivå. Samtidigt är de sociala investeringsfonderna som fenomen i stort sett utforskade och det saknas vetenskaplig litteratur som behandlar fonderna och vad ett socialt investeringsperspektiv innebär för slags policyer i den här kontexten. Vid Göteborgs universitet har en studie med avsikten att studera och jämföra utvecklingen och etableringen av olika modeller i ett antal kommuner påbörjats (Järbur, Augustsson, Berglund, Örn, & Holgersson, 2014). Sociala investeringsfonder utgör också fokus i en annan uppsats där implementeringen av ett projekt som gjorts inom ramen för Norrköpings sociala investeringsfond undersökts (Lundin & Åberg, 2014). I övrigt består de texter som behandlar det här området om rapporter och dokument som i huvudsak behandlar, hur och vilka metoder som kan användas för att implementera ett socialt investeringsperspektiv, samt vilka resultat och effekter enskilda insatser som gjorts med medel från fonderna genererat. Det är framförallt två aktörer som producerat och publicerat majoriteten av de här rapporterna och materialen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Skandias stiftelse, *Skandia idéer för livet* (SKL, 2014, Skandia, 2014). SKL har i samband med Modellområdesprojektet

(2009-2011) sedermera PSYNK-projektet (2011-2014) lyft fram hur ett socialt investeringsperspektiv kan användas i kommuner och landsting. Genom att utveckla material, och tillhandahålla information om hur kommuner och landsting kan arbeta med ett socialt investeringsperspektiv (SKL, 2012, 2013, 2014). Även stiftelsen, *Skandia idéer för livet*, har gjort insatser när det gäller att informera och utbilda kommuner runt om i Sverige med avseende på vikten av att göra tidiga insatser för barn och unga. I arbetet har de engagerat nationalekonomerna Nilsson och Wadeskog och som bidragit med ett flertal beräkningsmodeller och rapporter som belyser den ekonomiska aspekten av tidiga insatser (Nilsson & Wadeskog, 2008, Nilsson, 2008, 2011, 2012).

## **2.2 Policyprocessen och problemkonstruktioner**

En utgångspunkt för den här studien är att sociala investeringsfonder och de sociala investeringar som de innebär handlar om ett inrättande av en ny offentlig policy, då offentliga medel används i syfte att åstadkomma någon form av förändring. Detta innebär att de kan och bör förstås utifrån ett policyperspektiv.

Policyprocessen bör enligt Hill förstås som en komplex politisk process som involverar en mängd olika aktörer från olika delar och grupper i samhället (Hill, 2005). Samtidigt menar han att trots de svårigheter som policyers komplexa natur medför är det viktigt att försöka förstå policyprocessen, eftersom det har betydelse för möjligheten att kunna skapa effektiva policyer. Att det finns en nära relation mellan politik och offentliga policyer är inte någonting nytt, redan 1964 presenterade Lowi sin tes om att policyskapandet styr politiken (Lowi, 1964). Genom att studera policyer utifrån sitt innehåll och placera in dem i olika kategorier, distribuerande, reglerande och redistribuerande, visade han hur olika typer av problem hanterades olika, beroende på vilka lösningar de sammankopplades med. Detta sätt att förstå policyprocessen hävdade han, visade att det i själva policyskapandet fanns ett utrymme för olika aktörer att påverka vad en policy i slutändan kommer att handla om och därmed också uppfattningarna om det ursprungliga policyproblemet. Lowis artikel presenterades i en tid då offentliga policyer i huvudsak studerades utifrån att de betraktades som en möjlig väg att lösa olika samhällsproblem och där det främsta hindret var att komma tillrätta med praktiska

svårigheter kring hur de skulle konstrueras (Hill, 2005). Att offentliga policyer inrättas för att för att lösa någon form av samhällsproblem utgör fortfarande en central utgångspunkt när det gäller hur offentliga policyer kan förstås och analyseras (Sabatier, 2007) Synen på hur och vilka problem som blir föremål för en policy och vilken betydelse detta har för policyprocessen har dock diskuterats. Under 1980- och 90-talet kom flera forskare inom området policyanalys att lyfta fram och argumentera för varför policyprocessen måste förstås utifrån den kontext den produceras i. Fokus riktades här på betydelsen av att se hur policyproblem konstrueras i förhållande till kontext och politik samt hur detta har betydelse för vilka medel som används för att lösa dem (Salamon, 2002, Fischer, 2003, ). Inom det här området har stor vikt lagts vid att förstå och förklara vilken roll och betydelse olika styrmedel har i policyprocessen. I Salamon´s *Tools of Government* argumenteras för att de instrument eller medel som används i policyprocessen i högsta grad är politiska i sig själva, och att valet av styrmedel därmed också måste ses som ett politiskt handlande (Salamon, 2002). Enligt Salamon påverkas både vilka frågor som kommer att definieras som policyproblem och vilka medel som anses lämpliga att lösa problemen med av i vilken politisk kontext detta sker. Den politiska kontexten betraktas här som i högsta grad föränderlig vilket innebär att en ny politisk agenda ställer krav på nya styrmedel. Även Lascoumes och Le Gales har lyft fram vikten av att beakta sociologiska och politiska aspekter vid studier av offentliga policyer (Lascoumes & Le Gales, 2007). Enligt dem bör styrmedel och valet av dem, förstås utifrån att varje styrmedel är uppbyggt utifrån kunskaper om socialkontroll och hur man utövar den. Detta betyder att valet därmed också kan säga någonting om relationen mellan de som styr och de styrda. Även om en ökad förståelse för styrmedel och hur valet av styrmedel går till, har bidragit till ökad kunskap om policyprocessen, lyfter bland andra, Guy Peters och Hornbeek fram att, för att åstadkomma effektiva policyer krävs en bättre förståelse för vad det är för slags problem som en policy syftar till att lösa (Guy Peters & Hornbeek, 2005). De menar att för att man ska kunna förstå hur själva lösningen av ett problem går till måste man analysera och förstå problemets karaktär. En bättre förståelse för hur ett problem löses och varför vissa styrmedel är mer lämpade för problem av en viss karaktär skulle enligt dem kunna förenkla policyprocessen och leda till att val av styrmedel i större utsträckning ”matchas” med problemet, vilket skapar förutsättningar för en mer effektiv lösning av problemet.

Även Hanberger har lyft fram betydelsen av att policyanalys bör utgå från en förståelse för att policyer aldrig kan vara helt objektiva eller vetenskapliga (Hanberger, 2001). I den kontext en policy utvecklas i finns ofta flera aktörer som av olika anledningar kan ha intresse av att påverka att ett policyproblem formuleras på ett visst sätt vilket innebär att vissa värderingar kommer att framhållas framför andra. Hanberger lyfter också fram att det kan finnas förutbestämda lösningar som förespråkas och framhålls av aktörer i en policyprocess, och att detta kan ha stor betydelse för vad en policy kommer att handla om, då det bidrar till att skapa en viss problemdefinition (Hanberger, 2001). Ett resonemang som kan förstås ha många likheter med den tes Lowi förde fram redan på 1960-talet. Att förstå hur policyer utvecklas och skapas i policyprocessen är därför av central betydelse för att kunna utvärdera och bedöma policyers resultat. Att se hur och vilka policyproblem som utvecklas i policyprocessen gör det också möjligt att belysa, hur policyskapandet i sig, kan förstås bidra till att skapa demokrati och politisk legitimitet (Hanberger 2001).

En som ytterligare breddat vidden av hur, och varför analys av offentliga policyer måste inbegripa en närmre granskning av hur problemdefinitionens betydelse i policyprocessen, är Bacchi (Bacchi, 2009). Centralt i Bacchis teori är att de policyproblem som utgör fokus i en policyprocess, inte är problem i sig själva utan bör ses som framställningar av ett problem och att de representerar ett visst sätt, att se problemet på, samt att själva idén om offentlig policy påverkar hur problemrepresentationer kommer till. Offentliga policyer har enligt Bacchi en underförstådd innebörd att de ska "rätta till" någonting och att det finns någonting som behöver "rättas till". Detta sätt att betrakta offentliga policyer menar hon understryker det faktum att problem skapas i policyprocessen och att de problem en policy inrättas för att lösa inte kan ses som självständiga och redan definierad utan måste förstås utifrån att de skapas i policyprocessen: "*Policies give shape to 'problems'; they do not adress them.*" (Bacchi, 2009, s.x) Policyproblem kan därför inte betraktas som neutrala och fristående från sin omvärld utan bör förstås som konstruktioner eller problematiseringar, vilka representerar olika tillstånd i samhället. Vidare menar Bacchi att, eftersom vi i stor utsträckning påverkas av, och styrs genom offentliga policyer styrs vi genom själva problemproblematiseringen. För att förstå hur vi styrs, måste vi därför undersöka och förstå hur problemproblematiseringar kommer till och hur de representeras i offentliga policyer. Hur ett problem framställs och representeras i en policy har betydelse eftersom det påverkar hur en fråga behandlas och vilka lösningar som anses lämpliga. Därmed har framställningen av ett problem också betydelse för vem eller

vilka som kommer att påverkas av en policy samt hur de förväntas uppfatta sig själva och sin situation. Men det handlar också om vilka signaler som policyn sänder till omvärlden, om hur den förväntas tycka och tänka kring frågan och de som berörs av den. Det här sättet att förstå policyprocessen innebär vidare att policyproblem och hur de skapas och ges mening i policyprocessen innebär en förenkling av problemet, som ramar in och begränsar möjligheterna att tänka och tycka kring det och där andra sätt att tänka kring frågan och därmed också andra lösningar exkluderas (Bacchi, 2009).

### **2.3 Sociala investeringar och sociala investeringsfonder ur ett policyperspektiv**

Sett till hur ett socialt investeringsperspektiv kommit till uttryck och diskuterats i andra sammanhang bidrar detta i viss mån till en förståelse för vad de sociala investeringsfonder som inrättats i kommunerna handlar om för slags policyer. Utifrån Lowis sätt att förstå policyproblem och hur de skapas i policyprocessen kan ett sociala investeringsperspektivet förstås handla om policyer som syftar till att omfördela resurser (Lowi, 1964). Sett utifrån att den grundläggande idén bygger på att satsningar inom sociala områden leder till en ökad ekonomisk tillväxt, vilket kan tolkas som att det i grunden handlar om att avsätta mer resurser till de här områdena. Men även utifrån att handlar det bygger på teorier om att de satsningar som görs idag på sikt leder till minskade kostnader i framtiden. Vilket innebär att omfördelningen också kan förstås handla om att använda fiktiva eller förväntade resurser som oundvikligen skulle behöva spenderas i framtiden, i nutid. Det vill säga ett slags ”lånande” av förväntade framtida utgifter. Att policyer som utgår från ett socialt investeringsperspektiv har som gemensam utgångspunkt att det handlar om att omfördela kapital kan också relateras till Nicholls’ teori om att sociala investeringar handlar om en hybrid av två tidigare oförenliga sätt att se på fördelning av kapital och hur detta anses skapa möjlighet för nya policyer att utvecklas (Nicholls, 2010). Policyer som syftar till omfördelning av kapital har enligt Lowi (Lowi, 1964) gemensamt att de präglas av ideologiska konflikter men att dessa kan undvikas genom att framhäva generella vinster. Att framhäva generella vinster, i det här fallet ekonomiska vinster och ekonomisk tillväxt skulle här kunna tolkas som ett sätt att undvika konflikter som annars skulle uppstå när det gäller socialpolitiska frågor. Ett synsätt som också

känns igen i Nolans och Kvists syn på det sociala investeringsperspektivet och hur det enligt dem kan förstås som en politisk plattform (Nolan, 2013, Kvist, 2013). En plattform där vinsterna i att göra investeringar inom sociala områden framhålls som argument, med avsikten att detta ska leda till färre kortsiktiga lösningar i form av besparingsåtgärder

Vad ett socialt investeringsperspektiv handlar om har framförallt diskuterats utifrån att det innebär ett nytt sätt att tänka kring vad som benämns som en social dimension. Och hur det innebär ett synsätt, som i huvudsak kan förstås handla om vilka möjligheter det innebär att sätta ett ekonomisk värde på sociala vinster. Centralt för vad det här innebär för möjligheter kan tolkas som att det till stor del handlar om att synliggöra hur resurser som används eller ”investeras” inom vissa områden påverkar ekonomiska faktorer. Det har dock ifrågasatts vad det här synsättet innebär i praktiken, dels när det gäller hur sociala vinster ska mätas och värderas, dels vad det innebär för på vilka grunder sociala insatser görs och vad det kan komma att innebära för synen på varför sociala insatser görs och hur de ska prioriteras (Wilson, 2014, Salamon, 2014, Nolan, 2013).

De studier som behandlar ett socialt investeringsperspektiv utifrån ett policyperspektiv, och där själva policyerna som ett uttryck för det här perspektivet sätts i fokus, handlar främst om jämförelser och studier av policyer på nationell nivå. Exempelvis i form av hur stor andel av BNP som används inom olika områden såsom pensions- och föräldraförsäkringssystem samt arbetslöshetsersättning (Kvist, 2013, van Kersbergen & Hjemrick, 2013, Cantillon & van Lancker, 2013). Det saknas dock en mer nyanserad bild och kunskap om vad det här perspektivet innebär för hur policyer utvecklas och utformas inom länder på en mer lokal nivå.

De sociala investeringsfonder som inrättats i Sverige kan mot denna bakgrund förstås utgöra en del av en övergripande diskurs som inom olika samhällsområden bidragit till nya system och lösningar i olika sammanhang. De idéer och uppfattningar om vad detta innebär, både på den politiska agendan i EU och inom olika forskningsområden, kan därmed förstås ha påverkat de beslut som föregått själva inrättandet av sociala investeringsfonder i kommunerna. Samtidigt som själva fonderna också utgör ett bidrag till den här diskursen då de kan ses som ytterligare ett sammanhang där det här perspektivet anammats och kommer till uttryck som offentliga policyer. Det saknas dock kunskap om vad för slags policyer de här

fonderna innebär och på vilket sätt ett socialt investeringsperspektiv bidrar till hur de utformas. Som Hanberger lyft fram, säger de formella besluten litet om hur en policy kommer att utvecklas och utformas när den implementeras (Hanberger, 2001). För att förstå vad för slags policyer de här fonderna använder kommunens resurser till och vem eller vilka de kommer att påverka krävs därför en närmre granskning av vad de innebär. Sverige har dessutom sedan lång tid tillbaka generella och skattefinansierade trygghetssystem, samt ett välutbyggt skolsystem. System där kommunerna har ett stort ansvar för själva utförandet och tillhandahållandet av de tjänster och den service de omfattas av. Och som innefattar flera av de områden som framhävts vara centrala för vad som beskrivs som sociala investeringar på en mer övergripande nivå. Vilket föranleder frågan om vad ett socialt investeringsperspektiv kan och ska tillföra i det här sammanhanget? Samtidigt har kommunerna sedan 1990-talet varit i fokus för en mängd förändringar där fler ansvarsområden och en ökad privatisering lett till nya villkor och förutsättningar för kommunerna att bedriva sina verksamheter och fullfölja sina åtaganden. Detta har medfört en decentralisering av politiken som enligt Montin, kan sammankopplas med en ny form av styrning och kontroll, vilket inneburit att ekonomiska rationalitetsnormer blivit alltmer betydelsefulla (Montin, 2007). Även om kommunerna kan ses utifrån att de utgör en nivå i ett politiskt flernivå system är det dock viktigt att ha i åtanke att kommunerna i Sverige sinsemellan skiljer sig åt i många avseenden och att detta har betydelse för både vilka problem som sätts i fokus på den politiska agendan och vilka förutsättningar som finns att lösa dem. Gemensamt är dock att det finns ett behov av mer resurser eller ett mer effektivt användande av dem för att svara mot de här förändringarna (Hellström & Knutsson, 2014).

Att analysera en policyprocess är en komplicerad uppgift som kan göras på olika sätt där en utgångspunkt kan vara att förstå den utifrån att policyn inrättas för att lösa någon form av problem eller tillstånd. Men som belysts i föregående avsnitt är det inte så enkelt som att det finns tydliga och självklara problem med ett givet set av lösningar. Policyproblem bör istället förstås utifrån att de skapas i policyprocessen vilket också innebär en förenklad framställning av verkligheten och som endast representerar en viss tolkning av ett problem eller tillstånd som påverkar hur och vilka problem en policy kan och ska lösa (Bacchi, 2009).

## 2.4 Analysram

Både Hanberger (2001) och Bacchi (2009) menar på att det är viktigt att se policyskapandet utifrån ett bredare perspektiv där både den politiska kontexten och centrala aktörer tas i beaktande, för att förstå hur policyproblem definieras och konstrueras i policyprocessen. I den här studien riktas fokus på att förstå sociala investeringsfonder och sociala investeringar utifrån att de innefattar representationer av problem eller tillstånd och vilken betydelse detta har för vem som kommer att påverkas av dem. Eftersom det inte finns någon etablerad definition av vad en social investeringsfond är och hur en sådan är tänkt att fungera, att de inte inrättas till följd av beslut på nationell nivå, samt att de inrättas inom ramen för det kommunala självstyret, finns ett stort utrymme för kommunerna att tolka och skapa egna variationer av vad ett socialt investeringsperspektiv innebär. Varför det inledningsvis är relevant att ta reda på och beskriva hur de sociala investeringsfonder som studeras här fungerar, samt vad de sociala investeringarna, som kommunerna inrättat fonder för, innebär och utgörs av. Oklarheter som ligger till grund för studiens första frågeställning:

### **Vad innebär och utgörs sociala investeringsfonder och sociala investeringar av i kommunerna?**

För att besvara frågeställningen har, utifrån den kunskap som finns om ett socialt investeringsperspektiv och som beskrivits och diskuterats tidigare i det här kapitlet, ett antal analysfrågor formulerats. Frågorna som ställs utgår därmed från att fonderna innebär någon form av resursfördelning som sätter ramarna för vad för slags insatser sociala investeringar handlar om, att det handlar om ett nytt sätt att förstå och analysera insatser inom sociala områden, samt att detta har betydelse för vad som menas med sociala investeringar. Därav görs även en ansats till att försöka svara på hur kommunerna skiljer sociala investeringar från andra insatser. Detta har också ansetts relevant eftersom kommunerna redan har åtaganden och ett stort ansvar när det gäller utförandet av tjänster och service inom vad som mer generellt beskrivs som det sociala området och som i kommunerna framförallt handlar om vård, skola och omsorg. De analysfrågor som konstruerats är:

### **Hur är fonderna organiserade?**

- Vilka ekonomiska resurser förfogar de över?



- Vem beslutar över resursfördelningen?
- Vem eller vilka kan erhålla medel?

### **Vad innebär en social investering?**

- Vilka krav/kriterier har satts upp för insatser som kan komma att beviljas medel från fonden?
- Hur åtskiljs sociala investeringar från andra insatser?
- Vad för insatser har beviljats medel: insatser som beviljats medel, ej avslutade insatser och genomförda insatser?

För att bidra till en djupare förståelse för och kunskap om vad ett socialt investeringsperspektiv handlar om i kommunal kontext riktas därefter fokus på att synliggöra vad det är för policyproblem som utgör fokus för sociala investeringsfonder, vilka lösningar som presenteras samt vem eller vilka som kommer att påverkas av den problemframställning som policyn bygger på. Vilket ligger till grund för följande frågeställningar:

**Vad är det för ”problem” som sociala investeringsfonder inrättas för att lösa?**

**Vilka lösningar presenteras, och vad innebär de med avseende på vem eller vilka som kommer att påverkas av dem?**

För besvara dem används de två första frågorna i Bacchis, WPR-modell (*Whats the problem represented to be?* Bacchi, 2009). En modell som i sin helhet består av sex frågor som kan användas för att resonera kring och skapa en ökad förståelse för hur och varför en policy är utformad på ett visst sätt. Samtliga av dem skulle kunna användas för att skapa en djupare förståelse för sociala investeringsfonder som uttryck för ett socialt investeringsperspektiv men analysen har i den här studien avgränsats till att fokusera på de två första.

Sociala investeringar och sociala investeringsfonder förstås här utifrån att de innefattas av ett nytt sätt att förstå och lösa samhällsproblem på och som på en övergripande nivå benämns som ett socialt investeringsperspektiv. Vilka möjligheter det här synsättet faktiskt innebär och kan bidra med för att skapa ett bättre fungerande välfärdssamhälle har dock kritiserats. Kritik som både handlar om att det finns oklarheter gällande hur de lösningar de medför kan och ska definieras, och vad det fokus på ekonomiska faktorer som det innebär, påverkar hur

prioriteringar inom sociala områden görs ( Nolan, 2013). Att som Bacchi förespråkar i sin s.k. WPR-modell rikta fokus på hur problem konstrueras i policyprocessen och där de lösningar som presenteras anses ha betydelse för vad en policy kommer att handla om, utgör en ingång som gör det möjligt att lyfta fram de här oklarheterna, genom att synliggöra vad för lösningar sociala investeringar innebär i den studerade kontexten och hur de kan förstås bidra till att skapa en viss förståelse för vilka problem som kan och ska lösas. Centralt i Bacchis ansats är att de problem en policy avser att lösa bör förstås utifrån att de representerar en viss tolkning problemen och att detta har betydelse för vem eller vilka som kommer att påverkas av en policy, men också hur vi uppmanas att tänka och tycka kring de som berörs av den. Även detta har diskuterats på en mer övergripande nivå och där det har ifrågasatts vem eller vilka som faktiskt kommer att påverkas av de policyer som ett socialt investeringsperspektiv medför (Cantillon & van Lancker, 2013). Att synliggöra hur tolkningen av ett socialt investeringsperspektiv kommer till uttryck i kommunerna kan här bidra till att synliggöra vem eller vilka, som sociala investeringsfonder inkluderar och påverkar.

Den första frågan “What’s the problem represented to be in a specific policy” handlar om att klargöra vad det är för typ av problem som sociala investeringsfonder inrättats för att lösa. Enligt Bacchi säger de lösningar som presenteras i en policy någonting om, vilken eller vilka tolkningar av ett problem som finns representerade i den. Därav fokuserar analysen på att genom att urskilja vad det är för förhållanden som sociala investeringar syftar till att förändra i kommunerna, klargöra vad för slags problem sociala investeringsfonder ska lösa och hur de kan förstås vara representerade av en eller flera problemrepresentationer.

Den andra frågan “What presuppositions or assumptions underlies this representation of the problem?” handlar om att synliggöra vilka underliggande antagande som den eller de problemrepresentationer som har kunnat urskiljas bygger på, och hur de kan förstås bidra till att forma en viss förståelse av problemet/en. Enligt Bacchi handlar det här om att det bakom en problemrepresentation måste finnas en konceptuell logik, för att policyn ska uppfattas som allmängiltig och som är uppbyggd kring kulturella och sociala värden (Bacchi, 2009). Värden som har betydelse för hur vi förväntas tycka och tänka kring ett problem, hur det ska lösas, och i förlängningen också vem eller vilka som kommer att påverkas av en policy. Eftersom språket har en central roll i offentliga debatter och policydokument kan det användas som ingång, för att synliggöra hur och vilka underliggande antaganden som stödjer och skapar

mening åt en viss problemrepresentation. I dokument av det här slaget förekommer ofta användandet av binära motsatspar, nyckelkoncept och kategorier för att skapa mening åt en viss policy och som innebär att de användas för att förstå vad en policy handlar om och hur den skapas (Bacchi 2009). I den förstående analysen riktas fokus på att urskilja hur de två senare, nyckelkoncept och kategorier används för att ge policyn en viss mening.

Nyckelkoncept är enligt Bacchi begrepp som används för att ge policyn en viss innebörd och som ofta vid en första anblick kan ses som enkla och självklara men som vid en närmre granskning kan tolkas på flera olika sätt. Det är därför viktigt att undersöka vilka nyckelkoncept som förekommer och hur de används för att ge en viss mening åt den problemrepresentation som finns representerad i policyn som studeras. Medan begreppet kategorier handlar om att se hur människor delas in i olika kategorier. Att synliggöra hur kategorier skapas och används, är viktigt då detta har betydelse för hur vi ser på, vem de som ska lösas är ett problem för, men det har även betydelse för hur människor uppfattar både sig själva och andra. Analysen syftar därför till att synliggöra vilka underliggande antaganden och föreställningar som ”underbygger” policyn och hur de kan förstås bidra till att forma en viss förståelse av vad det är för problem som den ska lösa och för vem eller vilka ”problemen” är ett problem. För detta används följande analysfrågor:

**Vilka centrala nyckelkoncept förekommer och hur används de för att ge en viss innebörd åt problemrepresentationen/erna?**

**Vilka kategorier av människor skapas och används och hur kan detta förstås ha betydelse för vem eller vilka som berörs av de sociala investeringsfonderna?**

### **3 Studiens genomförande**

Studiens övergripande syfte är att öka vår förståelse av vad ett socialt investeringsperspektiv innebär, genom att undersöka hur det kommer till uttryck i form av policyer på lokal nivå. Undersökningen som genomförs har avgränsats till att ta reda på vad sociala investeringar innebär inom ramen för de sociala investeringsfonder som blivit ett allt vanligare fenomen i svenska kommuner samt vilka problem de inrättas för att lösa och hur. Studien tar således avstamp i forskningsfältet policyanalys och de sociala investeringsfonder som studien avser att studera, tolkas här utifrån att de handlar om ett inrättande av en ny typ av offentliga policyer. För att besvara de frågeställningar, som formulerats utifrån tidigare forskning om ett socialt investeringsperspektiv samt teorier om hur och varför offentliga policyer bör studeras, konstruerades en analysram vilken presenterades i föregående kapitel.

#### **3.2 Val av studieobjekt och material**

Det övergripande syftet är att skapa en djupare förståelse för sociala investeringsfonder som uttryck för ett socialt investeringsperspektiv varför någon form av fallstudie framstår som mest lämplig. En fallstudie handlar om att ingående och detaljerat studera ett eller ett fåtal fall i syfte att skapa förståelse för det specifika fallets komplexitet (Bryman, 2002).

Urvalsprocessen i en kvalitativ undersökning handlar följaktligen om att utifrån studiens syfte och frågeställningar välja informationsrika fall.

Detta var också utgångspunkten för valet av vilka kommuners sociala investeringsfonder som skulle utgöra studieobjekt och ”fall” i undersökningen. Det är således inte kommunerna som sådana som utgör de fall som studeras utan fokus ligger på att försöka förstå de sociala investeringsfonderna utifrån att de i sig är av intresse att studera och där kommunerna utgör den kontext fallen återfinns i. Vid tidpunkten för studien fanns ingen sammanställd information om vilka kommuner som inrättat fonder och när, varför urvalsprocessen inleddes med sökningar efter information om vilka kommuner som inrättat sociala investeringsfonder på internet med hjälp av sökorden: sociala investeringsfonder, sociala investeringar och kommun/er i olika kombinationer. Valet av vilka kommuner som skulle ingå i studien kom

därav inledningsvis att handla om att finna kommuner som hade inrättat en social investeringsfond. Därefter gjordes ett urval grundat på vilka kommuner som tillgängliggjort material som behandlade de sociala investeringsfonderna genom att de publicerats eller länkats till kommunernas hemsidor.

I många av de kommuner som identifierades i det inledande skedet av sökningen fanns det knapphändig information om en eventuell social investeringsfond och än mindre dokumentation kring förfarandet kring dem. Exempelvis handlade det om kommuner där det nyligen lagts fram förslag om eller tagits beslut om att avsätta medel för sociala investeringar men där det inte fanns några dokument eller texter som mer utförligt behandlade ämnet att tillgå. Slutligen valdes fyra kommuner där det fanns god dokumentation att tillgå ut, och vars sociala investeringsfonder utgör de fall som undersöks i studien. Valet att inkludera flera fall grundade sig i att en analys av flera fonder ansågs kunna bidra till en mer nyanserad bild av hur ett socialt investeringsperspektiv kommer till uttryck. När det gäller flerfalls studier kan en utgångspunkt vara att använda sig av ytterlighetsfall med avsikten att de tillsammans kan ge en djupare kunskap om det undersökta fenomenet samt att möjligheten att studera likheter kan användas som utgångspunkt för att förklara minsta gemensamma nämnare (Bryman, 2002) Det fanns dock inte tillräckligt med förkunskap om fonderna för att använda förutbestämda urvalskriterier. Analysramen och mängden material som fanns att tillgå kom här att bli utgångspunkten för bedömningen att fyra fall var ett rimligt antal att inkludera i studien. Ett alternativ hade varit att inkludera färre fall vilket möjliggjort en mer djupgående analys vilket hade kunnat vara till fördel för både genomförandet av och presentationen av analysen. Dock hade det skett på bekostnad av möjligheten att urskilja likheter och skillnader mellan de olika fonderna och den gemensamma bild av hur ett socialt investeringsperspektiv kommer till uttryck de fyra fallen avspeglar.

Av flera skäl ansågs skriftliga rapporter och texter utgöra ett lämpligt val av material att analysera och studien kan därmed förstås utgöra en form av dokumentstudie. En utgångspunkt för studien har varit att betrakta sociala investeringsfonder utifrån att de innebär en ny typ av policy som inrättats i kommunerna. Policyprocessen är komplex och inbegriper flera olika delar och beslutsprocesser som sker på olika nivåer. Den dokumentation den här processen medför utgör ett informationsrikt material som kan användas för att analysera en policy. Att använda lättillgängliga och publicerade dokument bidrar också till att göra studien mer

transparent vilket ansågs särskilt viktigt eftersom den policy som studeras för många troligen är obekant och ny. Valet att göra en dokumentstudie till förmån för exempelvis enkät- eller intervjustudier handlar också om att studiens ansats utgår från att försöka analysera den officiella framställningen av vad sociala investeringsfonder, betraktade som offentliga policyer handlar om, inte enskilda personer uppfattningar om eller deltagande i processen, då en sådan metod varit mer lämplig.

Med utgångspunkten att avsikten var att studera sociala investeringsfonder som fall i en viss kontext, avgränsades materialet till dokument och texter som producerats av kommunerna samt dokument och texter som kommunerna publicerat och som direkt relaterade till arbetet med fonderna i kommunerna. Eftersom den totala mängden material som stod att finna för respektive fall ansågs rimlig att inkludera i analysen samt att det skulle kunna öka möjligheten att besvara studiens frågeställningar gjordes inga ytterligare urval. I en del av fallen fanns fler och mer utförliga rapporter än i andra och som troligen till del beror på är hur länge fonderna funnits, insatsernas karaktär och omfattningen, samt hur länge de pågått. Bedömningen gjordes dock att den dokumentation som fanns tillgänglig var tillräcklig för att analysramen skulle kunna tillämpas. Det är möjligt att mer dokumentation hade kunnat erhållas genom att tillfråga respektive kommun om annat material än det som offentliggjort på hemsidor eller via rapporter och andra dokument. Det hade dock motverkat tanken om att de studerade texterna skulle vara lättillgängliga och representera den offentliga framställningen av vad sociala investeringsfonder och sociala investeringar handlar om, som den här typen av dokumentation kan förstås representera. Sett utifrån att flera dokument från varje kommun studerats och att de inbördes inte speglar vitt skilda bilder av vad fonderna handlar om, är det dock inte särskilt troligt att det finns dokument som exkluderats och som skulle förändrat resultatet av analysen i den utsträckning att det påverkat studiens slutsatser. Det slutgiltiga materialet kom att bestå utav offentliga styrdokument, såsom avsiktsförklaringar och rammanualer, texter publicerade på kommunernas hemsidor samt rapporter och utvärderingar. De sistnämnda behandlar i huvudsak projekt och insatser som genomförts med medel ifrån fonderna. En fullständig förteckning över vilka dokument och källor som använts presenteras tillsammans med studiens övriga källor.

Den typ av kvalitativ undersökningsmetod en fallstudie innebär och som genomförts här förmår inte bidra med några generaliserbara resultat vilket innebär att det inte är möjligt att

utifrån av studiens resultat dra generella slutsatser om sociala investeringar och sociala investeringsfonder . Då studiens syfte är att skapa en djupare förståelse för ett socialt investeringsperspektiv och vad det innebär för slags policyer handlar slutsatserna istället om, att utifrån de resultat som erhålls av analysen besvara studiens frågeställningar och belysa hur de svar som erhålls kan förstås relation till tidigare kunskap och teorier om vad och hur ett socialt investeringsperspektiv handlar om.

### **3.3 Användandet av analysramen**

Det har ovan klargjorts att studien utformats som en flerfallstudie och att materialet som används analysen utgörs av skriftliga dokument. Analysramen som tillämpats utgörs av två delar där textanalys som metod tillämpats. Då den första delen avsåg att skapa en överskådlig bild av fondernas struktur och försöka klargöra vad sociala investeringar innebär, i den kontext som fonderna inrättats i, präglas den textanalys som genomförts och hur den presenteras av en deskriptiv karaktär. En utmaning i genomförandet av det här momentet var att besvara analysramens frågor på ett sådant sätt att de avspeglade kommunernas framställning, utan att för den skull förringa eller förenkla fondernas komplexitet och förbise eventuella skillnader mellan dem. Att strukturera upp ett material på det här viset medför dock alltid en viss förenkling av verkligheten och där andra frågor eller en annan forskare hade resulterat i en annan bild av fonderna.

Det andra momentet handlade om att synliggöra hur och vilka policyproblem som skapas i den policyprocess som sociala investeringsfonder innebär och för detta användes Bacchis WPR – metod (Bacchi, 2009). Tillämpningen av det här momentet i analysramen innebar därför en diskursivläsning av texterna och som i ett första skede handlade om att försöka urskilja vilka lösningar som förespråkades i de sociala investeringsfonderna samt förklara hur de här lösningarna kan förstås bidra till att skapa och framhäva en viss förståelse av de problem som kan och ska lösas. Det andra skedet syftade till att urskilja hur och vilka centrala nyckelbegrepp som användes samt belysa hur och vilka kategorier av människor som används för att ge mening åt de problemrepresentationer som urskiljts. Genomförandet av den här typen av analys innebär en hög grad av tolkning och där forskarens roll kan ifrågasättas då

dennes förförståelse och erfarenheter påverkar hur och vad som lyfts fram och blir föremål för analys och diskussion i en text. Samtidigt innebär den här typen av textanalys en möjlighet att synliggöra diskurser och uppmärksamma det som tas för givet, något som är svårt med andra undersökningsmetoder (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2007) . Det var också därför det bedömdes vara viktigt att inkludera det första analysmomentet och att det skulle vara av mer deskriptiv karaktär. Det senare momentet var inte helt enkelt att genomföra och presentera då det var problematiskt att skilja ut vilka begrepp som kunde förstås vara nyckelbegrepp. Trots de här svårigheterna anses det synsätt den här analysmetoden bygger på och hur det tillämpats ha bidragit till en mer nyanserad bild och större förståelse för vad ett socialt investeringsperspektiv handlar om och hur det kommer till uttryck i de fall som studerats, då den gjorde det möjligt att belysa och diskutera aspekter som med ett annat tillvägagångssätt troligtvis inte kommit fram.



## **4 Sociala investeringsfonder i fyra svenska kommuner**

### **4.1 Den sociala investeringsfonden i Norrköping**

#### **4.1.2 Fondens organisation**

Norrköpings sociala investeringsfond inrättades år 2010 då 40 miljoner kronor avsattes för sociala investeringar. I nuläget har drygt 33 miljoner kronor investerats i olika projekt. Här tillämpas en så kallad återföringsmodell vilket innebär att de medel som en social investering erhåller från fonden ska återbetalas till fonden genom att de ”öronmärks” som del av den kostnadsminskning som den sociala investeringen förväntas generera. En återbetalning som syftar till att generera nya resurser för fonden att disponera. (Norrköping, 2)

I Norrköping fattar kommunstyrelsen beslut om vilka ansökningar som ska beviljas. Innan en ansökan beviljas behandlas den av en styrgrupp bestående av kommunens ekonomidirektör, fyra förvaltningschefer, en ansvarig för uppföljning/utvärdering samt en verksamhetscontroller som sekreterare. Styrgruppen har i uppgift att bereda inkomna ansökningar, processleda investeringarna och ta ansvar för att uppföljning genomförs. Som en del i beredningsarbetet ska ett vetenskapligt råd anlitas för att granskar ansökningarna och som kan bidra med stöd på olika sätt, exempelvis genom att tillföra ekonomiska beräkningar och relevant teoriansknytning, men även ge förslag på metoder och uppföljningssystem (Norrköping, 1). Det vetenskapliga rådet utgörs av kommunens och SKL´s forskarnätverk.

Ansökan om medel från fonden kan göras av nämnder eller förvaltningar i Norrköpings kommun men även av externa parter, om det görs tillsammans med en offentlig aktör. Förslagen till insatser ska komma ifrån personal i kommunens verksamheterna med motiveringen att de antas ha goda kunskaper om vad som kan förväntas ge goda effekter (Norrköping, 2).

### 4.1.3 Vad sociala investeringar innebär och utgörs av

Ansökan om projektmedel från fonden ska innehålla en beskrivning av målgrupp, metod och tidsplan samt vilka verksamheter i kommunen som är delaktiga i investeringen. Metoderna som används ska vara evidensbaserade eller bygga på vetenskapliga metoder samt syfta till att utveckla effektiva arbetsmetoder. Projekten ska innebära förebyggande insatser som på sikt leder till minskade kostnader för kommunen. Var och när olika effekter är tänkta att uppstå samt hur och när de ska mätas, ska beskrivas. Projekten ska också inbegripa löpande utvärdering som ska innehålla mätningar av resultat och effekter. (Norrköping, 2) Det finns inga formella krav på samverkan mellan olika nämnder men möjligheten att söka medel från en gemensam pott beskrivs utifrån att det utgör ett incitament till samverkan (Norrköping, 4). Sociala investeringar ska göras i de kommunala verksamheterna men kan innebära samarbete med andra aktörer. Målgruppen för vilka insatser som ska utgöra fokus för sociala investeringar definieras som, grupper som löper högre risk än andra att drabbas av långvarig arbetslöshet som vuxna (Norrköping, 1).

I Norrköping har fem projekt beviljats medel, *Alla barn i skolan*, *Skolfam 2*, *Servicetraine*, *Resurs-, kompetens- och utvecklingscenter för ungdomar och unga vuxna med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning(NP-center)* och *Solid Återkomst* (Norrköping, 4) I fyra av dem utgörs målgruppen av barn och unga, och de insatser som projekten innebär ska påverka målgruppens skolresultat och skolnärvaro, med målet att förbättra förutsättningarna för framtida arbete och sysselsättning (Norrköping, 8,9,11, 14). Tre av projekten handlar om att pröva eller utveckla arbetsmodeller och centrala delar är att kartlägga och samla in information för att kunna utveckla exempelvis rutiner och arbetssätt (Norrköping, 8, 9, 11) Det femte projektet, *Servicetraine* riktar sig till vuxna som har barn, och som är aktuella för ekonomiskt bidrag, barn ses här som en indirekt målgrupp (Norrköping, 13). Projektet innebär att deltagarna, under ett års tid, anställs i en kommunal verksamhet och målet är att detta på sikt ska leda till en ökad sysselsättningsgrad bland dem (Norrköping, 13).

Den åtskillnad som görs för att hålla isär sociala investeringar från andra typer av insatser handlar framförallt om att de ekonomiska medlen som används kommer ifrån den sociala investeringsfonden. Centralt är att fonden innebär en återföring av medel och att de medel som används i den är separerade från kommunens ettåriga budgetplan, fonden ska inte heller förändras till följd av den fyraåriga mandatperioden (Norrköping, 4). De medel som fonden

beviljar till sociala investeringar ska inte finansiera ordinarie verksamhet, utan insatser som görs med dem, betraktas som någonting som sker vid sidan av eller utöver ordinarie verksamhet (Norrköping, 2). Med utgångspunkten att den sociala investeringsfonden finansierar projekt för att pröva nya arbetsmetoder i Norrköpings kommun förklaras att, detta innebär att, sociala investeringsfonden inte finansierar pågående ordinarie verksamhet (Norrköping, 4). Att insatser som beviljas medel betraktas som tillfälliga projekt framgår också utifrån hur insatsernas varaktighet beskrivs och där det anges att vid goda resultat kan det vara aktuellt att genomföra omprioritering av resurser för att implementera den förebyggande insatsen i ordinarie verksamhet (Norrköping, 2).

## **4.2. Den sociala investeringsfonden i Ale**

### **4.2.1 Fondens organisation**

I Ale kommun påbörjades arbetet med sociala investeringar år 2009 och år 2012 avsattes tio miljoner kronor i en social investeringsfond, sedan dess har fonden utvidgats till 15 miljoner kronor. Inledningsvis användes även i Ale en återföringsmodell som byggde på idén om att de uteblivna kostnader som de sociala investeringarna skulle medföra, skulle kunna återföras till fonden, och på så vis generera medel för nya investeringar. Den här modellen anses dock inte ha fungerat bra sett till de investeringsförslag som arbetades fram, vilket lett till att förslag om en annan modell lagts fram. En modell som innefattar både ett system för återföring och ramanslag som kan användas för att starta upp samverkan mellan kommunala och utomstående aktörer. (Ale, 2)

Det slutgiltiga beslutet om att en ansökan ska beviljas medel fattas av kommunstyrelsen. Idéer och förslag som kommer in behandlas inledningsvis av berörda enhetschefer, i en så kallad grundberedning. Därefter lämnas projektansökan till en beredningsgrupp som består av samverkanskoordinator, verksamhetschefer och controller från sektor utbildning, kultur och fritid, sektor arbete, trygghet och omsorg och sektor samhällsbyggnad. I det här skedet görs en socioekonomisk beräkning av den föreslagna insatsen och det ges också möjlighet för en ungdomspanel att lämna synpunkter på ansökan. Därefter lämnas den vidare till en styrgrupp som utgörs av kommunledningsgruppen som i sin tur lämnar den till kommunstyrelsen. Ansökan ska göras från en kommunal enhet och insatsen måste innebära samverkan mellan

minst två kommunala aktörer.(Ale, 1)Det finns intresse av att inkludera och ta tillvara på idéer som finns hos andra aktörer, så som ideella organisationer och föreningslivet, men de måste gå via en kommunal aktör för att de ska kunna utvecklas och bli en social investering (Ale, 3).

#### **4.2.2 Vad sociala investeringar innebär och utgörs av**

Utöver beskrivning av mål, målgrupp och genomförande ställs det krav på att projekten har en teoriansknytning eller utgår ifrån evidensbaserade metoder. Det ska finnas en tidsplan, kostnadsberäkning samt en plan för uppföljning och utvärdering. De ska även inbegripa en kommunikationsplan.(Ale, 1) Sociala investeringar ska också vara; utvecklande och nytänkande, uppföljningsbara och möjliga att beräkna, värdera och mäta samt leda till minskade resursbehov i framtiden (Ale, 3). Sociala investeringar ska göras i kommunala verksamheter som berör barn och unga, andra aktörer kan involveras i arbetet men huvudansvaret ska ligga hos de kommunala verksamheterna (Ale, 1).

I Ale pågår tre projekt som beviljats medel från den sociala investeringsfonden. Två av projekten utgörs av insatser som riktar sig till skolelever, det ena är *Fotosyntes* och det andra *Star for Life*. *Fotosyntes* handlar om att fånga upp barn i åldern 10-12 år som riskerar att hamna i utanförskap och att stärka deras känsla av delaktighet samt vilja och förmåga att påverka sitt sammanhang, samt höja närvaron och måluppfyllelsen i skolan (Ale, 4). Projektet syftar dessutom till att identifiera och utveckla en modell för samordning och samarbete på individnivå mellan familj, skola, socialtjänst och fritid för barn med behov av särskilt stöd i åldern 10-12 år. En central insats i modellen utgörs av så kallade *Livsledsagare* som ska fungera som ett stöd till både barnet och de vuxna i barnets närhet. Projektet *Star for life* handlar om att anpassa och pröva en modell som har sitt ursprung i Sydafrika och där den använts för arbete med hiv-prevention för barn och unga (Ale, 7, 8) . Projektet riktar sig till elever i högstadiet och gymnasiet och konceptet utgår från att genom kreativt skapande, stärka elevernas självförtroende, skapa mer positiva attityder till livet och öka deras motivation att lära. Som en del av projektet ska modellen anpassas till svenska förhållanden, och prövas i en pilotstudie. Det tredje projektet är *MiniMili* vars syfte är att genom ett omfattande familje- och nätverksinriktat arbete erbjuda lättillgänglig rådgivning och behandling i öppenvårdsform (Ale, 6). Den övergripande målgruppen är ungdomar, både ungdomar som har ett risk eller

missbruk och andra ungdomar sett utifrån att det också innefattar förebyggande insatser som syftar till att skjuta upp alkoholdebut och avvärja drogdebut.

I Ale framhålls att arbetet med sociala investeringar utgör en del av kommunens övergripande framtidsvision ”Ale-Lätt att leva” och det ska betraktas som en aktivitet inom ramen för målsättningen: Ekonomi för strategisk utveckling (Ale, 2). Projekten beskrivs utifrån att de handlar om investeringsaktiviteter vilka innebär förebyggande insatser för barn och unga. Samtidigt framhålls en syn på sociala investeringar där de likställs med andra insatser, och som utgör en del av kommunens ordinarie verksamhet. *”Mycket av allt vi gör redan idag är i sig sociala investeringar t.ex. samhällets enorm satsningar på varje barn i form av föräldrapenning, förskola och skola.”*(Ale,1, s 2) Och att *”sociala investeringar vinner på att vara en del av det ordinarie systemet”*( Ale, 2, s1) Detta gör det svårt att förstå hur det är tänkt att förstå sociala investeringar och deras roll i relation till den övriga verksamheten. I sammanhanget framhävs att sociala investeringsfonder ska förstås som ett verktyg som skapar finansiella förutsättningar att arbeta långsiktigt och gränsöverskridande i samverkan. Det kan tolkas som att det är fokuset på långsiktighet och samverkan mellan olika verksamheter som gör en insats till en social investering. Samtidigt beskrivs och benämns de projekt som beviljats medel utifrån att de utgör sociala investeringar och när begreppet används för vilka sociala investeringar som gjorts är det dem man syftar på.

### **4.3 Den sociala investeringsfonden i Umeå**

#### **4.2.1 Fondens organisation**

I Umeå avsattes 120 miljoner kronor för att göra sociala investeringar under perioden år 2011-2014. Fonden tillämpar ingen återföringsmodell och det finns inga krav på återbetalning. De medel som avsatts utgör en tillfällig satsning vilket innebär att det inte finns någon fond, i den mening att det är något som ska fortleva över tid. Samtidigt benämns den här satsningen som en social investeringsfond både av SKL och i de riktlinjer som formulerats för hur de här resurserna ska hanteras och disponeras (Umeå, 1, SKL, 2014).

Ansökningar till fonden för att göra sociala investeringar handläggs av Samordnare Unga i Umeå kommun och en politiskt sammansatt beredningsgrupp arbetar med förslagen samt

beviljar eller avslår ansökningarna. Beredningsgruppen kan även initiera och föreslå insatser de har även för avsikt att göra inventeringar för att identifiera vilka behov som finns. Formellt fördelas resurserna av kommunstyrelsens arbetsutskott. Av de totalt 120 miljoner kronor som fonden fått till sitt förfogande har 108 miljoner avsatts till satsningar i kommunala verksamheter medan resterande 12 miljoner har vikts till satsningar för andra aktörer från exempelvis föreningslivet eller ideella organisationer som vill genomföra någon form av samverkan med kommunen. En del av medlen kan även beviljas till enskilda unga för att stärka en positiv utveckling, ansökan görs då genom antingen skola, socialtjänst eller en förening. (Umeå, 1)

#### **4.3.2 Vad sociala investeringar innebär och utgörs av**

När det gäller ansökningarna anges att det övergripande syftet ska vara, att det man avser att använda medlen till, ska leda till nytta och skapa hållbara förutsättningar, för människor i Umeå att leva goda liv. (Umeå, 1) Det anges inga tydliga kriterier som måste vara uppfyllda utan vilka förutsättningar en ansökan har att beviljas, beskrivs utifrån hur ansökningarna kommer att prioriteras och vilken typ av insatser som är önskvärda. Barn och unga i lägre åldrar har särskild prioritet, med en borte gräns på 25 år, det anges också att de med störst behov kommer att prioriteras. Förebyggande och tidiga insatser kommer att prioriteras och satsningar i anslutning till barn och ungas naturliga sammanhang uppmuntras. Även satsningar som görs i samverkan mellan kommunens olika aktörer eller/och tillsammans med landsting och föreningsliv uppmuntras. Satsningar som görs för att utveckla kommunens kompetens kan också beviljas medel. På lång sikt ska satsningarna vara lönsamma både för de enskilda medborgarna och för kommunen som helhet. Ansökningarna kommer också att bedömas utifrån i vilken utsträckning de bygger på beprövad erfarenhet och vetenskap. Sociala investeringar behöver inte vara nyskapande eller nydanande utan kan handla om förstärkning och utveckling av befintliga verksamheter. Men de kan handla om att starta upp nya verksamheter eller projekt exempelvis för att pröva nya metoder, särskilt inom eftersatta områden. Ansökningar som uppmärksammar skillnader i livsvillkor mellan pojkar och flickor, rörande social problematik samt fysisk och psykisk hälsa kommer att prioriteras. Samtliga investeringar som beviljas medel ska följas upp på något vis och vid större projekt anges att kraven på utvärdering ökar. Kommunen har för ändamålet upprättat avtal med Umeå

universitet. I ansökan ska det också framgå hur verksamheten, vid ett positivt utfall av insatsen som görs, kommer att ta ansvar för en fortsättning i sin budget.

I Umeå har 14 sociala investeringar beviljats medel. Av dem handlar flera om att utveckla och vidga utbudet av ungdomsverksamhet med syftet att fler ungdomar ska få en meningsfull fritid. Ett sådant projekt är *Axxess*, som handlar om att utveckla en modell för att öka gruppen nyanlända tjejers deltagande i samhället. Ett annat är *Hikikomori* som riktar sig till hemmasittande unga och unga vuxna. Flera av investeringarna som beviljats medel handlar om kompetensutveckling för personal som i olika verksamheter möter ungdomar. *Hållbar kompetens*, vars syfte är att utveckla och sörja för en god kompetens hos socialarbetare är ett, *Pusselbiten* som handlar om att öka personalen i gymnasieskolans kompetens när det gäller olika former av psykisk funktionsnedsättning är ett annat. Ett annat som projekt är *Socialt arbetskooperativ* vars syfte är att skapa ett långsiktigt hållbart företagande för unga vuxna med lindrig intellektuell funktionsnedsättning, som har avslutat gymnasiesärskola. Målsättningen med projektet är att 10-12 personer ur målgruppen ska starta ett socialt arbetskooperativ. Projektet ska också utveckla anpassade arbetsplatser och arbetsstrukturer samt bygga upp system för stöd och kompetensutveckling. I en annan social investering sätts skolan och skolnärvaro i fokus, *Alla barn i skolan*. (Umeå, 4)

Sociala investeringar och hur det används som koncept kan i huvudsak förstås handla om att det syftar på insatser som görs med medel ifrån den sociala investeringsfonden. För att understryka vad dessa medel ska användas till, beskrivs de i relation till kommunens TILDA-medel. TILDA-medlen utgörs av 10 miljoner kronor som årligen avsätts till socialnämnden, att använda tillsammans med skola, fritid, kultur och andra delar i kommunen. De satsningar som görs med TILDA-medlen ska vara nydanande, de ska inte utgå från att förstärka befintliga verksamheter utan tydligt peka på oprövade områden. Medan sociala investeringar kan innebära förstärkningar av redan pågående verksamhet, de ska ha ett mer långsiktigt perspektiv och särskilt syfta till att påverka befintliga strukturer och samverka kring arbetet med barn och ungas utveckling och situation i Umeå. (Umeå, 1)

## **4.4 Den sociala investeringsfonden i Tomelilla**

### **4.4.1 Fondens organisation**

I Tomelilla avsattes år 2011, 10 miljoner kronor, i en social investeringsfond (Tomelilla, 8). Fonden ska, om det är möjligt, tillföras medel årligen, för att den ska tillförsäkras långsiktighet och kontinuitet. Detta genom att tillämpa en återföringsmodell som bygger på att det ska gå att avsätta de utgiftsminskningar som de sociala investeringarna förväntas innebära, som kapital att använda för nya sociala investeringar. Sådana avsättningar fattas beslut om och görs, de år som de minskade utgifterna uppstår från aktuella verksamheter. Att som det beskrivs, ”öronmärka”, en avsättning på det här viset anses här falla inom ramen för den kommuninterna ekonomistyrningen. (Tomelilla, 1).

I Tomelilla är en styrgrupp ytterst ansvarig för arbetet med den sociala investeringsfonden. Styrgruppen består av ledamöterna i kommunstyrelsens och familjenämndens arbetsutskott. Innan ansökningarna lämnas till styrgruppen bereds de av en fondgrupp som består av verksamhetschef för Stöd och lärande, Barn och utbildning, ekonomichef och berörda enhetschefer eller motsvarande inom de båda organisationerna, samt kommunens folkhälsoplanerare. Folkhälsoplaneraren har i uppdrag att samordna arbetet kring fonden och att ge stöd och hjälp i ansökningsprocessen samt under pågående projekt. Kommunstyrelsen har här delegerat beslutanderätten till kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommunala verksamheter och nämnder kan tillsammans eller enskilt ansöka om medel från fonden. För att finansiera insatserna som man söker medel för, uppmantras till samfinansiering med externa medel. Det framgår dock inte vad som avses med externa medel i sammanhanget men kan antas handla om medel som inte kommer från den sociala investeringsfonden. (Tomelilla, 1)

### **4.4.2 Vad sociala investeringar innebär och utgörs av**

En ansökan om medel från fonden ska innehålla en beskrivning av projektidén och vad man vill uppnå med projektet och varför. Projektbeskrivningen ska även redogöra för vilka metoder som insatsen innebär, vilka mål som ska uppnås samt när och hur resultaten av insatserna ska följas upp och mätas. Det ska även finnas en plan för projektens fortlevnad och



hur resultaten av dem ska kunna spridas. Insatser som kan anses nyskapande i form eller innehåll och som är till nytta för barn och unga i Tomelilla kommun är önskvärda för att främja utveckling och användning av nya metoder och arbetssätt. Det anges också att den sociala investeringsfonden ska användas för insatser som på sikt ger minskade kommunala kostnader. För att kunna förutsäga att en viss social investering betalar sig på sikt, bör det därför undersökas om det finns dokumenterat vetenskapligt stöd på förväntade socioekonomiska effekter. De metoderna som används i projekten bör också så långt det är möjligt stödjas av vetenskap eller beprövad erfarenhet. (Tomelilla, 1)

Under år 2012 beviljades fyra investeringar medel från fonden, *Sommarkollo på Barnens Ö*, *Att stimulera till högre närvaro i skolan*, *PUFF – kompetens till användning*, och *Pedagogisk tränare för elever och dess lärare*. Under år 2013 erhöll *Sommarskola 2013*, *Sommarkollo på Barnens Ö* och *LITA-projektet* medel från fonden. Medlen till *Sommarkollo på Barnens Ö* har använts för att sponsra platser för barn från Tomelilla kommun att delta på sommarkollo på *Barnens Ö* utanför Stockholm två år i rad. *Att stimulera till ökad närvaro i skolan* är ett samarbete mellan Barn och utbildning och Stöd och omsorg som pågår 2012-2014. Projektet genomförs i samarbete med Högskolan i Kristianstad och syftet med projektet är att öka närvaron i förskolan och skolan utifrån utgångspunkten att hög närvaro har visat sig ha nära samband med framgång i skolan. Ett ytterligare syfte med projektet är att utveckla och skapa en handlingsplan som visar på hur rutiner och åtgärder kan användas för att främja närvaro i skolan. Projektet startade hösten 2012 och kommer att pågå till våren 2014. *PUFF-kompetens till användning* är ett projekt som riktar sig till personal inom kommunen, som i sitt dagliga arbete möter barn till föräldrar med lindrig utvecklingsstörning och/eller kognitiva svårigheter. Syftet med projektet är att ge personalen ökad kunskap i bemötande genom att utveckla förhållnings- och arbetssätt. I projektet medverkar även Region Skåne med representanter i olika grupper. Projektet startade i januari 2013 och kommer att pågå till 2014. *Pedagogisk tränare för elever och dess lärare* är ett projekt som riktar sig till elever som går andra terminen i årskurs 1 och första terminen i åk 3. Målet med projektet är att alla elever i Tomelilla ska nå kunskapskraven i svenska. Insatsen innebär att elevernas lärare får handledning av en pedagogisk tränare i arbetssätt och metoder samt att de lästränar enskilt med eleverna. Syftet med insatsen *Sommarskola* är att ge de högstadielärover, som inte uppnått målen i grundämnena svenska, engelska och matematik möjlighet att få undervisning, stöd och hjälp med sina studier under sommaren. *LITA-projektet*,

(LITA=LösningInriktatTeamArbete) är ett projekt som syftar till att genom nytänkande och förändrade arbetsformer, ta fram en mer effektiv arbetsmodell, där barns och ungas hela livssituation sätts i fokus. Det förväntade resultatet är en förbättrad hälsa hos barn och ungdomar, samt lägre kostnader för placeringar och externa insatser. Projektet startade i oktober 2013 och kommer att pågå till och med december 2015. (Tomelilla, 2)

Det anges att den sociala investeringsfonden ska ses som ett komplement till befintliga övergripande satsningar på det sociala området i Tomelilla kommun och att insatser som beviljas medel ska korrespondera med befintliga satsningar och kommunens övergripande mål. Medel ur den sociala investeringsfonden ska dock inte finansiera befintlig ordinarie verksamhet. Det framhävs att fonden kan stimulera nytänkande och gränsöverskridande arbete samt göra det möjligt att utveckla nya arbetssätt och metoder och att insatser som innebär detta välkomnas. (Tomelilla, 1)

## **4.5 Sammanfattning**

Samtliga fonder handlar om att bevilja medel till projekt och insatser som benämns som sociala investeringar och där fonderna och det arbete som utförs inom ramen för dem handlar om att bedöma och prioritera vilka insatser som ska beviljas medel. Ett arbete som är uppdelat i olika moment, där ansökningarna granskas men också kan komma att tillföras ekonomiska beräkningar och eller en teoretisk koppling. För detta har olika kompetenser från olika delar i kommunernas organisation sammanförts i styr- och beredningsgrupper. Slutgiltiga beslut om vilka ansökningar som ska beviljas fattas av kommunstyrelsen i kommunerna, med undantag av fonden i Tomelilla där beslutsfattandet har delegerats till kommunstyrelsens arbetsutskott.

Kriterierna för vad för slags insatser som ska beviljas medel från de sociala investeringsfonderna är i de flesta avseenden lika i de fyra fallen. De ska utformas som projekt eller på annat sätt handla om en tidsbegränsad eller tillfällig insats. Projekten och de insatser de innebär ska leda till lägre kostnader för kommunen. Det ska finnas en vetenskaplig eller evidensbaserad koppling som stödjer de insatser de innebär. Initiativet samt förslag och idéer ska komma från kommunernas verksamhet. I Umeå har även fondens beredningsgrupp möjlighet att initiera och lägga fram förslag på var och hur sociala investeringar kan göras.

Även om det inte i samtliga fall uttrycks i form av formella krav, framgår att projekt och insatser som innebär samverkan mellan olika verksamheter kommer att prioriteras och är önskvärda. Samtliga fonder med undantag av den i Umeå, även om man också i den avser att utvärdera insatserna, lägger stor vikt vid att insatserna ska vara utvärderingsbara och generera mätbara resultat och effekter. I dem avser fonderna även att en tillämpa en återföringsmodell som bygger på att den kostnadsminskning som de sociala investeringarna förväntas generera ”öronmärks” och på så vis kan återföra ekonomiska resurser till fonden att disponera.

Sett till vilka insatser som hitintill beviljats medel från fonderna skiljer de sig åt med avseende på både omfattning och karaktär. En variation som återfinns både inom och mellan kommunerna. I Tomelilla och Umeå utgörs sociala investeringar både av omfattande projekt som involverar flera samverkansparter och av mindre insatser så som bidrag till sommarskola och projekt med ett mindre antal deltagare (Tomelilla, 2, Umeå, 4). I Norrköping och Ale presenteras samtliga sociala investeringar som avgränsade projekt (Norrköping, 2, Ale, 2). *Alla barn i skolan* i Norrköping och *Pedagogisk tränare för lärare och elever* i Tomelilla är exempel på mer omfattande projekt (Norrköping, 8, Tomelilla, 7). Projekt där avsikten är att ta ett helhetsgrepp kring ett visst problem vilket innebär flera olika typer av insatser som, kartläggning och identifiering av målgrupp, att utveckla nya metoder samt pröva och utvärdera dem. Projekten kan också ses som mer generella insatser då målgruppen utgörs av samtliga elever i de kommunala skolorna eller samtliga elever i vissa årskurser. Andra projekt som *Servicetraineer* handlar om en mer specifik insats med ett begränsat antal deltagare (Norrköping, 1, 3). Eller projekt där målgruppen för utgörs av definierade grupper av barn och unga som *NP-Center* i Norrköping och *Hikikomori* i Umeå (Norrköping, 1, Umeå, 4). Det finns också exempel på projekt som både handlar om generellt förebyggande insatser och riktade insatser som *Mini Mili* i Ale (Ale, 4).

Som framgår sett till vad sociala investeringar utgörs av för typ av insatser, handlar de i de flesta fall om projekt eller insatser som genomförs i, och genom samarbeten mellan olika verksamheter. Detta gör att det inte är helt enkelt att förstå vad den åtskillnad som fonderna syftar på i beskrivningarna, handlar om. I samband med att vad som avses med sociala investeringar i Ale kommun förklaras, nämns att andra samhällsinsatser som redan görs idag också kan förstås vara sociala investeringar (Ale, 1). Det blir en motsägelsefull beskrivning då det samtidigt framhävs att sociala investeringar i Ale ska ses som någonting som görs skilt

från kommunens ordinarie verksamhet (Ale, 3). För att förtydliga hur den sociala investeringsfonden ska förstås i Ale lyfter man fram att den ska ses som ett verktyg att arbeta långsiktigt och i samverkan, vilket kan tolkas som att det är själva utförandet av en insats som gör den till en social investering. Även i riktlinjerna för Norrköpings och Tomelillas fonder ges uttryck för att sociala investeringar inte handlar om att finansiera ordinarie verksamhet utan att de ska förstås som insatser som görs bredvid eller vid sidan av ordinarie verksamhet (Norrköping, 1, Tomelilla, 1). I likhet med hur sårhållandet beskrivs i Ales fall kan den åtskillnad som avses även i Norrköpings fond förstås syfta på att det handlar om att förändra arbetssätt och metoder. Samtidigt som det i Tomelilla tydligt framgår att projekt som beviljas medel ska korrespondera med befintliga satsningar och kommunens övergripande mål (Tomelilla, 1). Umeås fond skiljer sig även i detta avseende från de andra kommunernas fonder då sociala investeringar kan komma att innebära förstärkningar av redan pågående verksamhet och särskilt ska syfta till att påverka befintliga strukturer. (Umeå, 1).

## **5 Problem och problemframställningar**

### **5.1 What's the problem represented to be?**

#### **5.1.1 Ett resursfördelningsproblem och ett sätt att belysa alternativ och möjligheter**

På en övergripande nivå kan själva inrättandet av fonderna och de ekonomiska medel som avsattes i samband med det ses som en lösning på vilka resurser som kan användas till, vad som i respektive kommun avses med, sociala investeringar. Vilket innebär att de kan ses utgöra en lösning på ett resursfördelningsproblem. Fonderna kan dessutom, i de fall där de inbegriper någon form av återföring av ekonomiska medel, ses som en lösning på hur nya resurser för den här typen av insatser ska genereras. Umeå skiljer sig i det här avseendet från de övriga kommunerna genom att inte tillämpa någon form av återföring vilket kan tolkas som att sociala investeringar här, inte handlar om att lösa problem kopplade till hur resurser för den här typen av insatser ska genereras.

Sett utifrån att kommunerna själva valt att inrätta sociala investeringsfonder kan de tolkas som att fonderna utgör ett sätt för kommunerna att belysa olika problem och hinder som finns i den kommunala organisationen. Och att inrättandet av fonderna syftar till att förändra synen på vad för slags insatser som ska och bör göras samt vilka förändringar som krävs, för att kommunernas resurser ska kunna användas på ett mer kostnadseffektivt sätt. I Ale framgår som exempel tydligt att det här är en central del av syftet med fonden, då den presenteras som en del av en kommunövergripande strategi som ska leda till ett bättre utnyttjande av de ekonomiska resurserna.

#### **5.1.2 Brist på långsiktiga lösningar och effektiva arbetssätt**

I samtliga fonder presenteras sociala investeringar utifrån att de ska förstås handla om långsiktiga lösningar och att de kommer leda till förändringar som sker vid olika tillfällen. Vad det handlar om för förändringar framgår i beskrivningarna av fondernas övergripande mål och syfte men de kan också kunnat urskiljas i beskrivningar av vad som avses med sociala investeringar och vad de utgörs av i praktiken. Detta möjliggör olika tolkningar av vad

för förändringar som ska åstadkommas. Som både kan urskiljas i beskrivningarna av vilka förändringar som sociala investeringar ska ge upphov till på sikt, och utifrån att de handlar om att sociala investeringar syftar till att lösa problem på ett visst sätt och där förändringarna som ska ske utgår från ett mer kortsiktigt tidsperspektiv. Vad det handlar om för förändringar beskrivs både i styrdokumentet men framgår också av hur specifika insatser beskrivs och presenteras.

Vad det är för förhållanden som ska förändras på lång sikt framgår tydligt. Även om det beskrivs i olika termer i kommunerna är den tolkning som görs här att det främsta målet med fonderna, i samtliga kommuner, är att på lång sikt minska andelen arbetslösa. I Norrköping ska sociala investeringar uttryckligen leda till en minskad andel långtidsarbetslösa (Norrköping, 1) I Ale presenteras syfte och mål utifrån att sociala investeringar ska leda till minskat utanförskap och där utanförskap ska förstås utifrån att det handlar om ett liv som innebär att personen inte står för sin egen försörjning utan erhåller sin inkomst genom något av de sociala ersättningssystemen (Ale, 1). I Umeå ska sociala investeringar bidra till att alla medborgare, varaktigt och långsiktigt, ska kunna leva goda liv (Umeå, 2). Det framgår dock att bakgrunden till varför fonden inrättades var att den ansågs utgöra en möjlighet för att minska arbetslöshet och annan marginalisering i kommunen (Umeå, 3). I Tomelilla presenteras det övergripande syftet med sociala investeringar utifrån att de ska leda till ska en bättre folkhälsa i kommunen och där en god folkhälsa beskrivs som en viktig förutsättning för, tillväxt, utveckling och livskvalitet (Tomelilla, 1).

Att förstå sociala investeringar utifrån att det handlar om att minska andelen arbetslösa i kommunerna anger i viss mån riktningen för vad som ska åstadkommas med sociala investeringar och där de kan ses som en i mängden av alla arbetsmarknadspolicyer som har ökad sysselsättningsgrad som främsta mål. Det säger dock lite om vad sociala investeringar förväntas leda till för förändringar i praktiken, men även lite om när de förväntas ske då de inte ges någon direkt tidsreferens för när det är tänkt att de här förändringarna ska inträffa. Tiden mellan insats och förväntad start på arbetsdeltagande utgör i viss mån en referenspunkt för vilket tidsperspektivet som avses. De oklarheter som finns när det gäller tiden för när de förändringarna som fonderna och sociala investeringar ska medföra, att det inte är helt enkelt att förstå vad det är för förhållanden som ska förändras. Det framgår att sociala investeringar i praktiken handlar om, i tid avgränsade insatser som i huvudsak genomförs i projektform,

samtidigt som de lösningar som presenteras ska förstås innebära och handla om att införliva ett långsiktigt perspektiv.

Vad som menas med ett långsiktigt perspektiv kan här förstås syfta på de förändringar som förväntas ske längre fram i tiden, men det kan också förstås handla om själva sättet att angripa problemet på och vad för slags insatser sociala investeringar syftar till. En tolkning av vad som menas med ett långsiktigt perspektiv är att det handlar om att göra insatser av vad som kan sammanfattas som förebyggande karaktär vilka beskrivs i termer som, tidiga insatser, förebyggande arbete och prevention. Begreppen som här syftar på insatser som ska förhindra eller minska risken för olika livsscenarioer som innebär en ökad risk för en framtida tillvaro utan arbete och samhällsdeltagande.

Sett till vad sociala investeringar handlar om för typ av insatser och de kriterier som anges för hur de ska göras framgår tydligt att flera av de önskvärda förändringar som fonderna ska åstadkomma till handlar om förändringar som ska i kommunernas verksamheter. Och som innebär att fokus riktas på vilka förutsättningar kommunerna har att arbeta utifrån ett förebyggande perspektiv och vad det innebär inom ramen för fonderna. I Norrköpings sociala investeringsfond tydliggörs att förebyggande arbete och tidiga insatser syftar på metodutveckling i de kommunala verksamheterna vilket innebär att förebyggande och tidiga insatser begränsas till att handla om, att förändra hur man arbetar i kommunens verksamheter (Norrköping, 2). Även i de andra fonderna fokuserar innebörden av tidiga insatser och förebyggande arbete på förändringar som handlar om hur man arbetar i kommunernas verksamheter. I Tomelilla ska exempelvis, fonden främja utveckling och användning av nya metoder samtidigt som det framhävs att sociala investeringar gärna ska vara nyskapande i form eller innehåll (Tomelilla, 1). Ser man till de sociala investeringar som beviljats medel handlar insatserna även om i många fall om att ta reda på vem eller vilka som tillhör de riskgrupper man vill nå, i form av kartläggningsarbete och identifiering av målgrupper.

Utifrån beskrivningarna av sociala investeringar som tidiga insatser kan de också tolkas i den mening att det syftar på insatser som görs i tidig ålder och med avsikten är att förändra barn och ungas situation på ett sådant sätt att de förväntas leda till bättre förutsättningar för ett aktivt arbetsliv i framtiden. Barn och unga utgör i Ale, Umeå och Tomelilla en uttalad målgrupp för sociala investeringar och även om den inte avgränsas lika tydligt i Norrköping framgår att det framförallt är barn och unga som är i fokus för sociala investeringar

även här. Sett utifrån det riskperspektiv som lyfts fram som utgångspunkt för fonden och som handlar om att ” *identifiera grupper med riskfaktorer, där det genom en kedja av möjliga händelser finns en ökad risk att som vuxen hamna i utanförskap* ” vilket kan förstås syfta på barn och unga som inte uppnått vuxen ålder, dels sett utifrån att barn och unga indirekt eller direkt utgör målgrupp i samtliga av de investeringar som beviljats medel (Norrköping, 9, 11, 13, 14). Att förstå sociala investeringar utifrån att de innebär långsiktiga lösningar gör det möjligt att tolka dem på olika sätt vilket innebär att de kan förstås syfta till att lösa flera typer av problem. Ett förespråkande av den här typen av insatser kan tolkas som en generell brist på insatser av förebyggande karaktär men det kan också tolkas som att det finns en brist på förebyggande insatser som riktar sig till barn och unga. Det kan också tolkas som att problemen som ska lösas med sociala investeringar handlar om hur man arbetar i kommunerna men även att det en brist på kunskap om vem eller vilka som ingår i de grupper sociala investeringar avser att förändra någonting för.

### **5.1.3 Brist på samverkan och vetenskapligt förankrade metoder och arbetssätt**

En ytterligare aspekt av sociala investeringar som lyfts fram i samtliga kommuner är att de ska innebära samverkan mellan en eller flera verksamheter i kommunen. I Ale utgör samverkan mellan flera verksamheter ett krav för att en insats ska beviljas medel (Ale,1). Medan samverkan i Norrköping, Umeå och Tomelilla framställs som önskvärt och där fonden som en gemensam ”pott” ska ses som en möjlighet till gränsöverskridande verksamhet ( Norrköping, 1, Umeå, 2, Tomelilla, 1). Samverkan eller vad som kan tolkas som brist på samverkan kan här förstås utgöra ytterligare ett problem som sociala investeringar utgör en lösning på.

I samtliga kommuner läggs stor vikt vid att sociala investeringar ska ha vad som kan sammanfattas som en vetenskaplig förankring eller ett vetenskapligt stöd. Vad en sådan förankring innebär handlar både om att göra insatser som utgår från metoder och modeller som redan prövats och om samarbeten med universitet och högskolor, eller att ett vetenskapligt råd som anlitas för att bedöma och koppla ett förslag till en teori. Kraven på vetenskaplig förankring kan här tolkas som att om att det finns en generell brist på vetenskapligt stöd för de metoder och arbetssätt som används i kommunernas verksamheter, och där ett införande av metoder som har ett vetenskapligt stöd syftar till att bidra till att



kommunens verksamheter överlag blir mer vetenskapligt förankrade. Det kan också tolkas som att det handlar om att skapa en trovärdighet när det gäller sociala investeringar och där ett vetenskapligt belägg kan användas som argument för att framhäva varför sociala investeringar ska göras.

Men den mest framträdande förklaringen till varför det anses vara viktigt med en vetenskaplig förankring är kopplingen till de krav som ställs på att sociala investeringar ska generera mätbara resultat och ekonomisk avkastning. I Tomelilla uttrycks det så här: *”För att kunna förutsäga att en viss social investering kommer att betala sig på sikt, bör det undersökas om det finns dokumenterat vetenskapligt stöd på förväntade socioekonomiska effekter. Metoderna som kan komma att användas i projektet bör också så långt det är möjligt stödjas av vetenskap eller beprövad erfarenhet.”* ( Tomelilla, 1 s. 4)

Vikten av att det ska finnas en vetenskaplig förankring kan också tolkas utifrån att det handlar också om att visa på hur sociala investeringar kan och ska bidra till fondernas övergripande syftet, en minskning av andelen arbetslösa. Där de kortsiktiga mål som fonderna presenterar generellt och vad enskilda investeringar har för syfte och mål utgör en ingång, som här används för att förstå och visa, hur sociala investeringar ska bidra till en minskad arbetslöshet i kommunerna. I Ales och Tomelillas fonder preciseras olika målområden. I Ales fall ska sociala investeringar ge resultat i form av, ökad målpuppfyllelse i skolan, minskat alkohol- och drogmisbruk samt leda till minskad marginalisering och utanförskap, minskad kriminalitet och minskad långvarig arbetslöshet (Ale, 1) I Tomelillas fond anges två prioriterade målområden: Det ena är, målpuppfyllelse i skolan, som ska mätas utifrån meritvärde, behörighet och målpuppfyllelse en gång om året. Det andra är att förebygga placeringar vilket ska mätas utifrån antal och kostnader för placeringar, en gång om året (Tomelilla, 1). De här målområdena avspeglas också i de investeringar som beviljats medel och där ökad närvaro i skolan och skolresultat utgör fokus för flertalet av dem. I Umeås och Norrköpings fonder är de förändringar sociala investeringar syftar till, är mer vagt beskrivna och här presenteras inte de mål som ska uppnås utifrån hur de är avsedda att mätas . I Umeås fall beskrivs de utifrån att de handlar om att se ett positivt utfall när det gäller hälsa, lärande och trygghet: *”Tanken bakom sociala investeringar är att garantera trygg och utvecklande uppväxt för alla barn, oavsett sociala och ekonomiska förutsättningar. Det ser vi genom ett positivt utfall när det gäller hälsa, lärande och trygghet.”*(Umeå, 1, s. 3) Medan fonden i Norrköping understyrker

vikten av att insatserna ska minska arbetslösheten på sikt, dock återkommer insatser i skolan och minskade kostnader för placeringar som exempel på faktorer som kan påverkas genom sociala investeringar (Norrköping, 1, 2) Och sett till de investeringar som beviljats medel handlar mål och syfte även i de här fonderna, i de flesta fall, om att öka barn och ungas deltagande och närvaro i skolan, med ett fokus på att det ska leda till förbättrade skolresultat. Det blir därmed tydligt att sociala investeringar och sociala investeringsfonder kan förstås utifrån att de ska lösa problemen problem som, skolfrånvaro och otillräckliga betyg, i vissa grupper.

Genom att försöka urskilja vad det är för förändringar som de sociala investeringsfonderna och sociala investeringar ska leda till framgår att det finns flera olika typer av problem som ska lösas. Det handlar både om arbetslöshet som ett icke önskvärt fenomen i kommunerna och om problem som förknippas med kommunernas möjligheter och förutsättningar till förändring och där mer konkreta problem som skolfrånvaro och otillräckliga betyg sätts i fokus för de lösningar som presenteras.

## **5.2 “What presuppositions or assumptions underlies this representation of the problem?”**

Genom att titta närmre på hur och vad sociala investeringar och investeringsfonder syftar till att förändra och vad för slags lösningar de innebär har två övergripande problemrepresentationer kunnat urskiljas. Den ena handlar om hur risk för arbetslöshet kan förstås representera de problem en för hög andel arbetslösa medför för kommunerna. Den andra handlar om hur risk för arbetslöshet representerar en problemframställning som handlar om brist på möjlighet till förändring och utveckling i, och av kommunala verksamheter. I de två följande avsnitten presenteras den analys som genomförts för att synliggöra vilka underliggande antaganden som ”underbygger” de policyer sociala investeringsfonder innebär och hur de bidrar till att forma en viss förståelse av vad det är för problem som de ska lösa samt vad detta innebär med avseende på vem eller vilka som kommer att påverkas av dem.

### **5.2.1 Risk för arbetslöshet som representation av kommunernas problem med en för hög andel arbetslösa.**

En central aspekt av problemrepresentationen, *Risk för arbetslöshet som representation av kommunernas problem med en för hög andel arbetslösa*, är att den bygger på uppfattningar om arbetslöshet som ett problem eller tillstånd som går att förhindra innan det uppstår.

Arbetslöshet är dock ett fenomen som kan tolkas på olika sätt och som kan förstås betyda skilda saker i olika sammanhang och kontexter. Vilka tolkningar av arbetslöshet som policyn bygger på kan därmed förstås ha betydelse för framställningen av både, vad det är som ska undvikas eller förhindras med hjälp av policyn, och vilka risker det är som antas påverka fenomenet arbetslöshet.

Fenomenet arbetslöshet och hur det presenteras kan delas upp utifrån två övergripande framställningar. Den ena handlar om att visa på ekonomiska aspekter av arbetslöshet och den andra handlar om de sociala aspekterna. När det gäller de ekonomiska aspekterna av arbetslöshet framställs arbetslöshet som ett viktigt problem att lösa. Framställningen bygger på antaganden om att det är kommunens befolkning som producerar och genererar ekonomiska resurser till kommunen och att ett högt arbetsdeltagande därmed kan förstås vara viktigt, både för kommunen som resursfördelare och för dess befolkning. Fokus i den här första problemframställningen är att sociala investeringar skapar förutsättningar för ett högt arbetsdeltagande i framtiden och den byggs upp kring ett resonemang som handlar om vad kommunerna har att vinna respektive förlora på de lösningar som presenteras. I det här sammanhanget kan arbetslöshet förstås handla om någonting som både individer och samhället riskerar att drabbas av. Framställningen av arbetslöshet som ett ekonomiskt problem kan därmed förstås handla både om framtida vinster i form av ökat arbetsdeltagande, men framförallt framställs de ekonomiska vinsterna utifrån resonemang där sociala investeringar som lösning ska leda till minskade kostnader inom kommunens olika verksamhetsområden. Att kommunen bekostar placeringar av barn och unga i olika former av boenden återkommer i samtliga kommuner som exempel på vilken typ av kostnader eller besparingar det kan handla om.

Som tidigare nämnts framställs även arbetslöshet som ett problem som inbegriper en social aspekt. Det ska sägas att benämningen sociala investeringar och sociala investeringsfonder kan förstås syfta på att policyn handlar om att lösa problem som inbegriper någon form av

social dimension. Till skillnad från hur de ekonomiska aspekterna av arbetslöshet beskrivs och exemplifieras är de sociala aspekterna av arbetslöshet betydligt mer generellt beskrivna och definieras inte på ett lika tydligt vis. Vilka sociala aspekter av arbetslöshet som avses kan i huvudsak förstås syfta på de övergripande mål som presenteras och som handlar om att förändra eller bidra till en bättre livssituation eller levnadsvillkor, för fler av kommunens invånare. Det centrala inslaget i en bättre livssituation handlar här om att arbetslöshet eller frånvaro av arbetsdeltagande innebär en oönskad tillvaro. En tillvaro som innebär ett utanförskap som framförallt handlar om invånarnas egna försörjningsmöjligheter men även en sämre hälsa. Den syn på arbetsdeltagande eller snarare frånvaro av arbetslöshet som den här presentationen bygger på, kan förstås handla om att arbetsdeltagande utgör en grundläggande förutsättning för vad som kan förstås handla om ”gott liv” och där egen försörjning utgör en avgörande faktor för vem som anses kunna leva ett gott liv. Synen på arbetslöshet som presenteras kan vidare förstås bygga på antaganden om att arbetsdeltagande medför ett aktivt samhällsdeltagande och där detta i sig utgör en social aspekt av fenomenet arbetsdeltagande. Det saknas dock mer utförliga beskrivningar av vad för sociala aspekter som en minskad andel arbetslösa antas förändra och/eller påverka på kommunövergripande nivå. Vilka sociala aspekter av arbetslöshet som avses och vad det handlar om framgår dock tydligare sett utifrån, vilka risker det är som antas påverka fenomenet arbetslöshet och hur de kan förstås vara kopplade till kommunens verksamheter inom de sociala områdena som vård, skola och omsorg.

Huruvida det är sociala investeringars struktur som bidragit till att arbetslöshet hamnat i fokus eller huruvida det är att problemet arbetslöshet är möjligt att lösa med sociala investeringar, är inte avsikten att uttala sig om. Det är dock tydligt att sambandet mellan utbildning och arbetsdeltagande fyller en viktig roll när det gäller hur arbetslöshet presenteras som ett problem som går att förhindra. Det fokus som riktas mot utbildning och skolresultat kan förstås bygga på antaganden och föreställningar om en arbetsmarknad där skolresultat och utbildning antas utgöra faktorer som är avgörande för vem som får tillträde till arbetsmarknaden.

Att sociala investeringar syftar till att generera både ekonomiska och sociala vinster framgår tydligt i policydokumenten. Det läggs dock större fokus på att beskriva och förtydliga vad ekonomiska vinsterna är och hur de ska genereras. Vad de sociala vinsterna består utav

representeras dels av de effekter olika insatser förväntas generera, såsom bättre skolresultat eller ökat samhällsdeltagande, dels i än mer allmänna ordalag så som bättre förutsättningar och bättre livsvillkor. De här begreppen kan också ses utifrån vem de antas handla om och påverka. De ekonomiska vinsterna beskrivs framförallt utifrån att de utgör en kommunal angelägenhet och beskrivs i termer av besparingar och minskat behov av resurser, medan sociala vinster i större utsträckning beskrivs utifrån vad de kan komma att innebära för enskilda invånare, inte som vinster ur ett kommunalt eller samhällsperspektiv.

Även risk är ett nyckelbegrepp som används i policydokumenten och som är kan betyda skilda saker i olika sammanhang. I dokumenten används begreppet explicit, exempelvis för att förtydliga vem eller vilka som de sociala investeringarna riktas till. Närvaron av ett riskperspektiv kan även ses utifrån att de sociala investeringarna syftar till kartläggningar för att kunna bedöma vem eller vilka som ska bli föremål för en insats, eller som det mer diffust uttrycks att ”fånga upp” vissa individer. Begreppets innebörd i de här sammanhangen kan förstås bygga på grundläggande antaganden om att kommunen med hjälp av kartläggning och statistik kan urskilja samband mellan olika tillstånd. Vidare kan begreppet risk också ses medföra en underliggande förståelse där begreppet syftar på någonting som är farligt och som i största möjliga mån ska undvikas. Det kan dock tolkas som att man i vissa avseenden undviker att använda riskbegreppet och istället väljer andra begrepp för att beskriva vad och hur en minskad andel arbetslöshet ska uppnås. Det kan urskiljas i hur önskvärda förändringar beskrivs i termer av att det handlar om att skapa förutsättningar och minska olika skillnader som finns emellan grupper i samhället snarare än i termer av att insatserna handlar om att minska risker, även om det också i viss mån förekommer, då framförallt i beskrivningar av enskilda insatser.

Att begreppet risk har en betydelse för hur det är tänkt att policyn ska uppfattas kan också förstås handla om att insatserna som ska genomföras benämns som investeringar. Detta kan ses föra tankarna till hur man resonerar kring investeringar som ett ekonomiskt begrepp. Det läggs stor vikt vid att lyfta fram att sociala investeringar och sociala investeringsfonder inbegriper ett ekonomiskt perspektiv och hur det är möjligt att tillämpa med hjälp av olika modeller och kalkyler.

I ovanstående presentation av problemet arbetslöshet anses det finnas möjlighet att förutse vem eller vilka som i framtiden löper högre risk än andra, att leva ett liv som inte inbegriper arbetsdeltagande. Detta kan också förstås vara centralt för vem eller vilka som de av policyn förespråkade insatserna riktas till och som här framförallt handlar om barn och unga. Barn och unga kan förstås syfta på alla barn och unga i kommunen och där satsningar på målgruppen utgör en prioritering som underförstått rättfärdigas av kommunernas övergripande samhällsansvar och de skyldigheter kommunerna har när det gäller att tillgodose barn och ungas behov. Att barn och unga sätts i fokus kan också förstås handla om att barn och unga sedermera förväntas arbeta och generera inkomster till kommunen. Det framgår dock att det finns vissa grupper av barn och unga som de sociala investeringsfonderna och de sociala investeringarna särskilt fokuserar på, och där prioriteras grupper av barn och unga där riskerna för arbetslöshet i framtiden bedöms vara högre än för andra barn och unga. Det kan därutöver förstås handla om barn och unga som generellt sett har sämre skolresultat, men det kan också mer specifikt vara barn och unga som är placerade eller löper högre risk än andra att placeras, i olika boendeformer som kommunen bekostar. Den senare målgruppen är redan en identifierad riskgrupp med hänsyn till att den består av individer med både sämre förutsättningar och sämre skolresultat än andra barn och unga. Det finns två återkommande samband som kommunerna använder för att motivera de sociala investeringarna och insatserna gällande barn och unga. Dels är det sambandet mellan skolresultat och arbetsdeltagande, dels att det finns fastställda samband mellan skillnader i livsvillkor och barn och ungas skolresultat.

Av faktorerna bakom användningen av sambanden och att kommunen fokuserar på den här målgruppen av barn och unga kan ses i relation till att deras situation eller snarare effekterna av den, är möjliga att mäta och värdera i ekonomiska termer vilket kan tillgodose de krav som ställs på att sociala investeringar ska vara vetenskapligt förankrade. En fokusering på barn och ungas skolresultat ger en problemrepresentation där lösningarna ska ske inom skolan, samtidigt som skolan förstås ha begränsade möjligheter, vilket leder till att kommunen ser samverkan med andra arenor och aktörer som en förutsättning för goda resultat. Samverkan mellan olika aktörer är ett centralt inslag i de sociala investeringsfonder och de insatser de innebär, vilket diskuteras utförligare i nästa avsnitt.

Att de här områdena prioriteras kan med en bredare ansats förstås utifrån att det redan finns en politisk konsensus i Sverige rörande skolans roll och att skolan ska arbeta för att utjämna sociala skillnader. Det innebär att det på en övergripande nivå finns stöd för denna typ av prioritering, vilket bidrar till att det på kommunal nivå är en politiskt gångbar utgångspunkt.

### **5.2.2 Risk för arbetslöshet som representation av problemet: brist på möjlighet till förändring och utveckling i, och av kommunala verksamheter.**

Den här problempresentationen bygger huvudsakligen på uppfattningar om att dagens kommunala verksamheters organisering och system inte ger förutsättningar för ett kostnadseffektivt användande av resurserna. Arbetslöshet är i detta sammanhang ett exempel på ett samhällsproblem som är möjligt att lösa på ett mer kostnadseffektivt sätt. De sociala investeringsfonderna används följaktligen för att inrätta eller följa upp system som upprättats för att åstadkomma förändring i kommunala verksamheterna. Då de innebär ett nytt sätt att organisera och fördela resurser på kan de också i sig förstås utgöra en förändring i den kommunala organisationen. Den ursprungliga problemrepresentationen arbetsdeltagande kan här förstås vara mindre viktigt och fokus riktas snarare mot föreställningar och antaganden om vad som är kostnadseffektiva lösningar samt hur de kan och ska genomföras.

Sett utifrån vad det är som ska förändras och hur, kan den här problemrepresentationen ses bygga på uppfattningar om att det inom ramen för den ordinarie budgeten inte finns möjlighet att förändra arbetssätten i de kommunala verksamheterna. Därtill att kommunen inte vet vad som behöver förändras eller hur det ska gå till. Utgångspunkten för samtliga fonder är att det handlar om att fördela resurser till en viss typ av insatser, vilka har gemensamt att det handlar om tidiga insatser och förebyggande arbete. Begrepp som i huvudsak används på ett sätt som gör att de kan tolkas som att fonderna syftar till skapa bestående insatser som förändrar barn och ungas förutsättningar. Att det handlar om barn och unga som kommuninvånare ur ett generellt perspektiv, där begreppen långsiktighet och hållbarhet också används i det här sammanhanget.

Detta är dock en motsägelsefull lösning med hänsyn till hur kommunerna ser på och beskriver vad sociala investeringar handlar om i mer konkreta termer. De beskrivs i huvudsak handla om att i projektform utveckla och pröva effektiva metoder och arbetssätt i kommunerna. När

det gäller hur och vad som ska genomföras har de tidiga insatserna en central betydelse och ses som en förutsättning för sociala investeringar.

Samverkan är ett nyckelbegrepp som används för skapa en bild av vad det är för problem som behöver lösas i kommunerna. Begreppet samverkan används i stor utsträckning utifrån den övergripande innebörden att resurserna söks gemensamt av flera aktörer och/eller verksamheter, samtidigt används det också som samlingsnamn. Därutöver används begreppet för att beskriva vad samverkan innebär och detta innefattar en mängd aktiviteter av olika karaktär, allt ifrån kartläggning och identifiering till faktiska insatser i form av exempelvis team sammansatta av olika yrkeskompetenser. Vad samverkan handlar om och syftar till beskrivs på skilda sätt. Ett exempel som återkommer är att samverkan handlar om ”gränsöverskridande arbete eller arbetssätt”, ett annan återkommande beskrivning är att samverkan ska förstås som ett sätt att komma ifrån ”stuprör” och ”stuprörstänk” i verksamheterna. Den här bilden av samverkan kan förstås bygga på en underförstådd uppfattning om att det inom den kommunala organisationen inte finns utrymme för lösningar och/eller arbetssätt som inbegriper olika verksamheter och samarbeten mellan dess personal.

Sett utifrån byggs den här problemrepresentationen upp kring föreställningarna om vilka möjligheter till förändring som finns i kommunens verksamheter eller snarare bristen på sådana. Därtill föreställningen om vad som måste till för att skapa en mer kostnadseffektiv organisation och i denna hamnar de anställda inom kommunala förvaltningar, nämnder och i synnerhet de som har kontakt med barn och unga i fokus. Föreställningar som i sig kan förstås handla om brist på samverkan och ekonomiska resurser som möjliggör samverkan.

Problemrepresentationen innehåller föreställningar om vad insatserna ska förändra, och som fokuserar på att utveckla och pröva nya metoder och/eller arbetssätt samt att kartlägga vem eller vilka som löper stort risk att bli arbetslösa. Det gör att problemrepresentationen i sig också bidrar till skapandet av en bild av kommunernas verksamheter och de anställda, att det är bland de anställda som ”problemet” finns, att dagens arbetssätt och metoder används utan vetenskaplig grund och utan medvetenhet om kostnader för olika typer av insatser. Det är i sig problematiskt eftersom det samtidigt sägs att det är i verksamheterna som det finns kunskap om vad som skulle kunna göras annorlunda, ”det är här man vet hur det skulle kunna göras bättre”.



Anställda i den kommunala organisationen ses primärt vara de som har möjlighet att påverka både vad sociala investeringar kommer att handla och de förändringar som projekten medför i första hand på kort sikt men som kan leda till bestående förändringar även på längre sikt. Det faller utanför ramen för den här analysen men vad som ändå är intressant i det här sammanhanget, är att sociala investeringar i flera fall visat sig leda till att nya ”yrken” och tjänster skapas. Det föranleder frågan om vad den här typen av förändringar kan komma att innebära för etablerade yrkeskårer och de krav på kompetens som finns inom olika professioner.

## **6 Slutsatser och diskussion**

### **6.1 Vad innebär och utgörs sociala investeringsfonder och sociala investeringar av i kommunerna?**

De sociala investeringsfonderna som studerats, fungerar i huvudsak som enheter bestående av, olika sammansatta kompetenser som verkar inom kommunernas organisationer. Enheter som ansvarar för, och ser till att de ekonomiska medel som avsatts i fonderna, används i enlighet med de kriterier som satts upp för att reglera vad för typ av insatser som ska göras med de resurser som avsatts. Insatser som har gemensamt att de benämns som sociala investeringar. Själva strukturen kan ses ha vissa likheter med hur sociala investeringsfonder använts inom internationellt arbete (Jack, 2001, van Domelen 2003). Till skillnad från dem är det dock kommunernas egna ekonomiska medel som används och det är också kommunerna själva som beslutar om och i dem.

Även om det inte framgår av den analys som genomförts, huruvida det görs andra insatser som benämns som sociala investeringar, tyder den koppling som görs mellan sociala investeringar och fonderna på att sociala investeringar i kommunerna handlar om insatser som beviljas medel från respektive kommuns sociala investeringsfond. Detta kan dels förstås utifrån att själva finansieringsformen beskrivs som en förutsättning för kommunerna att kunna göra sociala investeringar, dels utifrån hur fonderna genom att ange krav och kriterier i flera avseenden styr vad det är för typ av insatser som sociala investeringar ska handla om.

När det gäller vad kommunerna avser med de sociala investeringar som fonderna syftar på, och vilka kriterier som anges för vad för slags insatser som ska kunna beviljas medel, är de påfallande lika i de fall som studerats. Insatserna benämns och ska utformas som tillfälliga och tidsbegränsade projekt. Stor vikt läggs vid att sociala investeringar ska leda till lägre kostnader för kommunen vilket sammankopplas med krav på mätbara effekter och att de ska finnas en vetenskaplig grund. Även om det inte i samtliga fall är ett krav, framgår att projekt och insatser som innebär samverkan mellan olika verksamheter prioriteras och är önskvärda.

Det är dock problematiskt att tala om sociala investeringar eftersom det inte går att urskilja en klar och enhetlig bild av vad en social investering är eller utgörs av, vare sig sett utifrån de kriterier som angivits eller de insatser och åtgärder de resulterat i. I två av fonderna är det tydligt att sociala investeringar avser tidsbegränsade projekt och att det är insatser i projektform som beviljats medel. I de två andra framkommer att sociala investeringar även kan handla om att betala kostnaderna för en specifik åtgärd eller utgöra ett tillskott till redan pågående verksamhet. De sociala investeringar som beviljats medel skiljer sig dessutom åt, både när det gäller innehåll och omfattningen. En variation som återfinns både inom och mellan de fonder som studerats. Då en socialinvestering kan handla om flertalet olika saker är den mest framträdande gemensamma nämnaren, att det handlar om insatser som beviljats medel ifrån en social investeringsfond. Det ger dock en definition som inte säger särskilt mycket. Det framkommer även att de sociala investeringar som beviljats medel i vissa fall även finansieras med andra medel utöver de som fonderna bidrar med. I vilken omfattning det sker har inte undersökts närmare men det faktum att sociala investeringar troligen kräver andra finansiella resurser än de medel som beviljas från fonderna innebär att fondernas roll när det gäller att skapa finansiella förutsättningar kan ifrågasättas.

I tre av fallen handlar fonderna också om att de sociala investeringar som görs ska generera nya resurser till fonden. Det ska ske genom att använda vad som benämns som en återföringsmodell. I praktiken handlar detta om att ”öronmärka” de minskade kostnader som förväntas ske till följd av de sociala investeringar som beviljas medel. Även om själva tillämpandet av de här systemen inte granskats närmre, kan ambitionen att använda den här typen av modeller ses som ett uttryck för hur ett socialt investeringsperspektiv omsätts i praktiken. Modellerna eller systemen som fonderna utgör kan ses som exempel på Nolan´s (2013) tolkning av ett socialt investeringsperspektiv, där han menar att det innebär ett nytt analytiskt ramverk som genererar att sociala policyer kan analyseras genom en ny lins. De system och de kriterier som ställs upp för hur och vad sociala investeringar ska utgöras av samt hur de ska gå att urskilja effekter i kommunernas budgetsystem skulle här kunna ses som ett nytt ramverk vars syfte är att utifrån ekonomiska resultat, bedöma sociala insatser som görs med kommunala medel. Ett ramverk som bygger på ett användande av olika beräkningsmodeller och kalkyler för vilka det krävs en särskild kompetens. Den sociala investeringsfonden i Umeå skiljer sig i detta avseende från övriga fonder då den inte omfattas av något system för återföring. Resurserna som avsatts för sociala investeringar utgör i Umeås

fall en tillfällig satsning och förutsättningar för fortsatta sociala investeringar kan därmed antas vara beroende av nya budgetbeslut. De sociala investeringar som görs med medel från fonden ska dock i likhet med sociala investeringar i de övriga kommunerna leda till minskade utgifter för kommunen vilket kan bidra till ekonomiska förutsättningar att fatta beslut om fler sociala investeringar.

Utöver att sociala investeringar handlar om att resurserna kommer från fonden, läggs i samtliga fall stor vikt vid att de ska innebära förebyggande och tidiga insatser vilket till del ska förstås handla om insatser där de förväntade och önskvärda effekterna inte är möjliga att mäta förrän långt fram i tiden. Men att sociala investeringar handlar om avgränsade projekt och hur återföringsmodellerna är tänkta att tillämpas, gör det dock problematiskt att förstå hur fonderna ska bidra till ett ökat fokus på långsiktiga effekter och möjliggörande av insatser som leder till detta. Eftersom modellerna bygger på att den ekonomiska återföringen kopplas till de effekter som ska uppnås på kort sikt och mätas i minskade utgifter och kostnader inom ramen för kommunens budget vilket sätter de kortsiktiga effekterna i fokus. Något som kan ses medföra en risk att fonderna i första hand kommer att bedöma och prioritera sociala investeringar utifrån hur de påverkar kommunens ekonomiska situation på kort sikt, snarare än de långsiktiga effekter som de tidiga insatserna och förebyggande arbetet syftar på. För att säkra fondernas överlevnad men också då de ekonomiska vinsterna på kort sikt kan ses som ett slags kvitto på, eller försäkran om, att de sociala investeringarna som görs de genererar de (ekonomiska)resultat som förväntas. Resultat som troligen har betydelse för om en social investering kommer att fortgå. De system som de här modellerna bygger på visar således att det finns anledning att diskutera den problematik som lyfts fram av Nolan (2013). En problematik som handlar om att det finns en risk att ett socialt investeringsperspektiv leder till att prioriteringar görs utifrån hur de ekonomiska effekterna värderas, snarare än utifrån prioriteringar grundade i vilka sociala behov som finns.

Det framgår inte heller tydligt hur sociala investeringar ska förstås i relation till kommunernas redan pågående verksamheter och andra eventuella insatser och förändringar som görs i dem. Detta sett utifrån att sociala investeringar, förväntas ligga i linje med kommunernas övergripande målsättningar. Och att sociala investeringar i huvudsak innebär insatser som ska bidra till att uppfylla åtaganden och skyldigheter som kommunerna redan har. Samtidigt som det framhålls att sociala investeringar ska förstås handla om någonting som inte är en del av

eller tillhör kommunernas övriga verksamheter och förehavanden, med undantag av Umeås sociala investeringsfond. Sett utifrån att de mål som ska uppnås inte i sig är nya eller specifika för sociala investeringar kan det därför tolkas som att det snarare är själva idén om att de sociala investeringarna ska ge ”synliga” ekonomiska vinster som gör dem till sociala investeringar och att detta i sin tur påverkar hur de är tänkta att göras och vad innebär för typ av insatser. Att ett socialt investeringsperspektiv möjliggör nya sätt att analysera och jämföra policyer på är ett centralt argument bland förespråkarna av ett socialt investeringsperspektiv (Morel, Palier & Palme, 2012). Men då det inte står klart hur och på vilket sätt sociala investeringar till fullo ska förstås i relation till de andra insatser som görs inom samma områden som sociala investeringar görs inom, vilka resurser som används och hur detta motiveras, kan det sociala investeringsperspektivets möjligheter att jämföra och bedöma i den här kontexten förstås vara begränsade.

## **6.2 Vad är det för ”problem” som de sociala investeringsfonderna inrättats för att lösa?**

I den analys som genomförts för att klargöra vad det är för problem som sociala investeringsfonder inrättats för att lösa har två problemrepresentationer kunnat urskiljas. Där en närmre granskning av dem synliggör hur föreställningar av arbetslöshet som fenomen och kommunen som organisation kan bidra till att definiera de problem som fonderna och de sociala investeringarna avser att lösa i kommunerna. I den ena synliggörs hur risk för arbetslöshet kan förstås representera en problemkonstruktion där kommunernas problem med en för hög andel arbetslösa sätts i fokus för de policyer som sociala investeringsfonder innebär. Medan den andra synliggör hur sociala investeringsfonder och de lösningar som sociala investeringar innebär, sätter kommunernas brist på möjlighet till förändring och utveckling i den egna organisationen i fokus.

I den första av de två problemkonstruktionerna är själva fenomenet arbetslöshet och hur det framställs central för vilka problem sociala investeringsfonder och sociala investeringar ska lösa och hur. Fenomenet arbetslöshet och hur det presenteras bygger här på en förståelse av arbetslöshet som ett tillstånd som går att förhindra genom förebyggande och tidiga insatser för barn och unga. Det övergripande problemet som de sociala investeringsfonderna syftar till att

lösa handlar i den om att genom sociala investeringar minska andelen arbetslösa i kommunerna, med utgångspunkten att detta påverkar kommunernas ekonomi. Den bild av arbetslöshet som presenteras i materialet bygger i huvudsak på föreställningar om arbetslöshet som ett problem eller faktor som har betydelse kommunens ekonomi och där barn och unga som kommunens framtida försörjare sätts i fokus. Men även på föreställningar om arbetslöshet som ett socialt fenomen och där arbetsdeltagande ses som en förutsättning för ett aktivt deltagande i samhället och ett ”gott” liv. Den ekonomiska betydelsen av att lösa de problem som förknippas med arbetslöshet ges dock större utrymme, sett till hur det tydligt beskrivs vad kostnader och vinster handlar om, samt hur de ska mätas och värderas, medan de sociala aspekterna är betydligt mer vagt definierade och snarare ska förstås som självklara eller givna. De kan dels förstås handla om generellt och underförstått positiva aspekter som ett framtida arbetsdeltagande antas medföra, dels kan de förstås syfta på de effekter och resultat som enskilda sociala investeringar förväntas generera exempelvis i form av ökad läskunnighet eller ökat deltagande i samhället. Hur arbetslöshet som ekonomiskt fenomen sätts i fokus här kan jämföras med hur ett socialt investeringsperspektiv har tolkats i andra sammanhang och där åtgärder som syftar till ökad sysselsättningsgrad betraktas som sociala investeringar (van Kersbergen & Hemjrick, 2013).

I den andra problemrepresentationen som har urskiljts och analyserats närmre blir det tydligt att de problem som sociala investeringar ska och kan lösa handlar om vilka möjligheter och förutsättningar kommunerna har till förändring och utveckling i, och av den kommunala organisationen. Arbetslöshet som problemområde kan i den ses som ett exempel på ett samhällsproblem som sociala investeringar anses utgöra en möjlig lösning på. Medan de förändringar som ska ske, fokuserar på hur och vilka möjligheter kommunen har att använda kostnadseffektiva lösningar, eller snarare problem som står i vägen för att göra sådana. Detta innebär att fokus för vilka problem som sociala investeringar utgör en lösning på förskjuts till att handla om antaganden och föreställningar om vilka kostnadseffektiva lösningar som är möjliga för kommunerna att göra. Vad som är kostnadseffektiva lösningar presenteras här, som tidiga och förebyggande arbete och där detta tillskrivs en viss innebörd som kopplas ihop med problem som egentligen handlar om kommunens organisation och förutsättningar att göra den här typen av insatser. Vilket i huvudsak kan förstås handla om brist på möjligheter för samarbeten och utbyte av kunskap och kompetens mellan kommunens olika verksamheter men även om brist på kunskap om var och vilka insatser som kommunen har ett behov av

samt möjligheter att pröva och utveckla nya arbetssätt och metoder. Sociala investeringsfonder och sociala investeringar kan i sammanhanget därför förstås som en lösning på flera problem och som handlar om skilda saker. Sociala investeringsfonder och de sociala investeringar de medför kan också ses som ett uttryck för och exempel på en social innovation (Mötesplats Social Innovation, 2013) I den mening att fonderna presenterar sociala investeringar som en lösning på hur man i en kommun kan åstadkomma och bidra till mer kostnadseffektiva lösningar, på problem som kommunerna kan och har möjlighet att påverka. Sociala investeringsfonder kan utifrån det här perspektivet också förstås handla om att pröva och tillämpa ett system som bygger på ekonomiska rationalitetsnormer, vilket enligt Montin (2007) kommit att bli viktigare för kommunerna. Och där detta kan ses som ett sätt för kommunerna att anpassa sig till ökade krav på ett mer kostnadseffektivt användande av resurserna (Hellström & Knutsson, 2014).

Att använda kommunens resurser till förebyggande arbete utifrån den tolkning av vad detta innebär inom ramen för fonderna, behöver i sig inte ses som ett problem. Det kan tyckas rimligt att en kommun avsätter resurser för utveckling och förändringar som förväntas ha positiva effekter både socialt och ekonomiskt. Snarare är nog de föreställningar och antaganden om kommunen som en stagnerad organisation, oförmögen till förändring, som den här problemkonstruktionen innefattar, ett större problem. Vad som dock kan ses som problematiskt är att fonderna presenteras utifrån att de resurser som avsätts ska användas till förebyggande och tidiga insatser med barn och unga som den primära målgruppen och där detta ska förstås handla om uthålliga och långsiktiga satsningar som påverkar hela kommunen medan de i praktiken handlar om tidsbegränsade projekt och insatser, vilka i vissa fall endast inkluderar en andel av den totala målgruppen som presenteras. Detta skulle kunna förstås handla om att själva förväntningarna på vad en policy ska generera är centrala för hur den presenteras och att de påverkar hur de problem som ska lösas beskrivs och vad man riktar fokus på (Lowi, 1964). Då det är troligare att en policy som framhäver de ekonomiska vinsterna med tidiga insatser för barn och unga erhåller positiv respons, både bland allmänheten, politiker och verksamma i kommunerna, än om man hade framhävt att det handlade om att avsätta resurser för tillfälliga projekt. Förebyggande och tidiga insatser för barn och unga och de vinster de förväntas generera skulle därmed kunna ses som argument som används för att generera resurser till verksamhetsutveckling i kommunerna.

### **6.3 Vilka lösningar presenteras, och vad innebär de med avseende på vem eller vilka som kommer att påverkas av dem?**

I den policyprocess som sociala investeringsfonder skapar kan både fonderna och de system de innebär, samt de sociala investeringar som görs inom ramen för dem ses som lösningar, som var för sig kan förstås utifrån att de ska lösa olika typer av problem. Fonderna och de system de innebär presenteras i huvudsak som ett sätt att fördela resurser till insatser som inte varit möjliga utan fonden och som benämns som sociala investeringar. Därav kan fonderna i sig se som en lösning som används för att kunna göra sociala investeringar. Men sociala investeringar är som framgår i den analys som genomförts, ett vitt begrepp som omfattar flera lösningar, på flera olika typer av problem. Centralt i samtliga fonder är att lösningarna som presenteras kopplas till kommunernas möjligheter att minska andelen arbetslösa i kommunen. Genom att titta närmre på hur och vilka problem som sätts i fokus för sociala investeringsfonder framgår att de lösningar som framhålls och presenteras, hänger samman med att problemet arbetslöshet representeras av två olika problemframställningar. Där ett synliggörande av vilka antaganden och föreställningar de bygger på, visar hur den tolkning av problemet som presenteras kan ha betydelse för vilka lösningar som föreslås och används.

I den ena presenteras sociala investeringar och de sociala investeringsfonderna utifrån ett kommunövergripandeperspektiv och de ska förstås handla om lösningar som kommer att leda till bestående förändringar för dess invånare. Sociala investeringar som lösning ska här förstås utifrån att de innebär förebyggande insatser, och att barn och unga är de som kommer att påverkas av de insatserna. I den andra framställningen är det den kommunala organisationen och problem inom den som sätts i fokus, och där sociala investeringar innebär lösningar som handlar om hur nya metoder och arbetssätt ska införlivas, samt på vilka grunder de ska prioriteras. Gemensamt för de här framställningarna, och som på olika sätt kan förstås ha betydelse för vilka lösningar som presenteras, är att problemet arbetslöshet bygger på föreställningar och antaganden om att det är ett problem som går att förhindra. Detta medför att de lösningar som presenteras utgår från ett riskperspektiv där vem eller vilka som riskerar att i framtiden bli arbetslösa, samt hur det antas påverka kommunerna, på både kort och lång sikt, hamnar i fokus.



Sociala investeringar presenteras i första hand som en lösning på ekonomiska problem och bygger framförallt bygger på antaganden om, att de som är barn och unga idag har betydelse för kommunens framtida inkomster och att det därför är viktigt att de ges förutsättningar att kunna erhålla arbete i framtiden. Sociala investeringar ska även lösa mer kortsiktiga ekonomiska problem, dels ska de generera nya medel till de fonder i vilka en återföringsmodell tillämpas, dels ska de leda till minskade utgifter för kommunerna. I praktiken handlar detta framförallt om att det ska gå att urskilja ekonomiska effekter av sociala investeringar i kommunernas budget.

Men sociala investeringar som lösning ska också förstås innebära en lösning på, vad som kan förstås handla om sociala problem och där är arbetslöshet det övergripande problemområdet. Det riskperspektiv som präglar hur arbetslöshet som fenomen och problemområde framställs och tolkas inom ramen för sociala investeringsfonderna medför dock att lösningarna som presenteras handlar om att försöka påverka faktorer som kopplas till en ökad risk för arbetslöshet. Vilket framgår av hur sociala investeringar både i teorin och i praktiken i huvudsak syftar på lösningar som ska leda till bättre skolresultat och minskad ohälsa. Sociala investeringar presenteras dock inte utifrån att de handlar om insatser som ska påverka barn och ungas skolresultat och utan det är snarare utifrån hur sociala investeringar presenteras som lösning och vid en närmre granskning av vad de sociala investeringar som beviljats medel handlar om, detta framkommer. Det är inte heller så att samtliga investeringar sätter just skolresultaten i första hand men flertalet av dem inbegriper någon form av koppling till skolområdet och förbättrade skolresultat som mål eller delmål. Att förbättra barn och ungas skolresultat kan därmed se som en lösning som presenteras som användbar att lösa kommunernas arbetslöshetsproblem med.

Att förbättrade skolresultat sätts i fokus som lösning kan förstås fylla en central roll för hur och vad förs slags insatser som sociala investeringar handlar om och vem de kommer att påverka. Där vetenskapligt fastställda samband, mellan skolresultat och framtida arbetsdeltagande, och mellan skolresultat och olika riskfaktorer spelar en viktig roll för att förtydliga och framhålla hur och varför bättre skolprestationer förespråkas som lösning på problemet arbetslöshet. Samband som också kan förstås ha betydelse i den mening, att de bidrar till att fokus för vad insatserna kommer att handla om riktas mot skolan och dess verksamhet. Men att lösningarna fokuserar på förändringar som syftar till bättre

skolprestationer kan också ses i ljuset av de krav och kriterier som ställs på att sociala investeringar ska generera både sociala och ekonomiska vinster. Eftersom de kortsiktiga ekonomiska vinsterna som efterfrågas, i huvudsak framhålls som mätbara i form av kostnader för placeringar i boendeformer som bekostas av kommunerna, kan barn och unga som placeras i, eller räknas in i de här riskgrupperna förstås inte en särställning när det gäller vem eller vilka sociala investeringar avser att förändra någonting för.

Sett till att sociala investeringar i stor utsträckning handlar om att utveckla och implementera metoder och arbetssätt samt kartlägga var behov av insatser finns är det inte primärt barn och unga som kommer att påverkas av de insatser som fonderna för med sig utan det kan snarare förstås vara skolpersonal och verksamma inom socialtjänst som i första hand kommer att påverkas av dem. Både direkt då de förväntas både ge förslag på och delta i de projekt och insatser som sociala investeringar innebär och i indirekt sett till att de visat sig medföra nya ”yrken” och tjänster.

Även om det framkommit att det finns flera faktorer som troligen haft betydelse för att fonderna i huvudsak kommit att handla om policyer som främst påverkar barn och unga samt de vuxna som arbetar i yrken med nära kontakt med barn och unga. Framkommer inte på vilka grunder det här är områden som prioriteras framför andra områden. Det skulle kunna förstås handla om begränsningar som är kopplade till kommunens ansvarsområden kommunen. Men det finns andra områden där det rimligen skulle kunna göras sociala investeringar, om syftet med dem är att genom förebyggande insatser bidra till ett mer kostnadseffektivt användande av resurserna. Exempelvis inom verksamheter som riktar sig till äldre och gamla kommuninvånare. Den här prioriteringen kan dock tolkas utifrån att det dels handlar om den ekonomiska vinsten som kan genereras av att prioritera barn och unga framför äldre, dels att det finns en politisk konsensus kring att svenska elevers skolresultat måste förbättras. Det är också en prioritering som skulle kunna förstås handla om och bygga på, föreställningar som finns i samhället om att barn och unga utgör ett samhällsansvar på en mer övergripande nivå, vilket i princip alltid är ett användbart argument för att rättfärdiga att barn och unga prioriteras gentemot andra grupper i samhället.

En ytterligare faktor som troligtvis påverkat både hur de sociala investeringsfonderna organiserats och vad sociala investeringar kommit att handla om i det här sammanhanget och därmed också vem som kommer att påverkas av dem, är kommunernas relation till SKL och

PSYNK-projektet. Detta sett utifrån att mycket av deras arbete inom området, sociala investeringar, handlat om, hur och var insatser för barn och unga kan göras (SKL, 2012, 2014). Och att de modeller och metoder som producerats i samband med detta haft kommuner och landsting som målgrupp (SKL, 2012, 2013, 2014). Det är också troligt att kommunerna tagit efter och inspirerats av varandra och att detta påverkat vad policyskapandet i respektive kommun.

I den kritik som riktats mot vad ett socialt investeringsperspektiv för med sig har det diskuterats vad det kan komma att innebära för hur resurser fördelas mellan olika grupper i samhället (Nolan, 2013, Cantillon & van Lancker, 2013). Att sociala investeringar riktas till vissa grupper är en prioritering som inte är direkt problematiskt sett utifrån den kontext det sker i här. Kommunerna har både socialtjänstansvar och utbildningsansvar samt att de också har också i uppgift att verka för att utjämna sociala skillnader och skapa goda förutsättningar för alla barn och unga i kommunen. Men då det är oklart hur sociala investeringar ska förstås i förhållande till kommunernas ordinarie verksamhet och hur man inom ramen för den, arbetar för att uppnå de övergripande mål som sociala investeringar ska förstås ligga i linje med, men som inte är sociala investeringar, samt hur man ser på vilka sociala och ekonomiska värden de genererar är det problematiskt att se vad ett socialt investeringsperspektiv innebär och tillför i den här kontexten. Det kan också ifrågasättas vad det sänder för signaler både till omvärlden och till de barn och unga som de här grupperna utgörs av individerna, att ange och använda sig av kostnader kommunen har för enskilda individer. Särkilt när det gäller insatser som berör endast ett fåtal barn och unga eller där gruppen barn och unga som placeras i den här typen av boende är liten, då det skulle kunna innebära en möjlighet att koppla ihop insatser och dess resultat med de individer målgruppen utgörs av. Sett till hur resultat ska mätas i skolprestationer som ytterst sker på individnivå skulle det också kunna leda till ökad press och skuldbeläggande för enskilda barn och unga, om de utöver den utsatta situation de redan befinner sig i, även ser sig själva som en ekonomisk belastning för kommunen och sin omgivning.

Sett utifrån att de lösningar som sociala investeringar innebär utformas i relation till de krav som ställs på ekonomisk mätbarhet och hur detta kan kopplas ihop med att det ska finnas vetenskapligt stöd för att det är möjligt att erhålla önskvärda effekter. Kan de lösningar som ett socialt investeringsperspektiv för med sig här troligen komma att påverka inom vilka

områden det anses vara möjligt att göra sociala investeringar i. Något som skulle kunna medföra att mindre utforskade område och områden där det är svårt att se och mäta resultat och effekter i ekonomiska termer åsidosätts, till förmån för områden där detta låter sig göras. En prioritering som därmed kan förstås utgå från ekonomisk rationalitet snarare än från var behoven är som störst. Inte med det sagt att det inte finns behov av insatser inom skolan exempelvis utan att det medför en problematik, om de prioriteringar som görs grundar sig hur man ser på, och vilka möjligheter som finns att mäta effekter av olika insatser. Det fokus på mätbarhet som ett socialt investeringsperspektiv medför, är dessutom svårt att förena med önskan om att sociala investeringar ska vara nytänkande och innovativa samt att de ska ta vara på kunskap och initiativ som finns i verksamheterna. Då den process som fonderna avser att tillämpa för att styra hur sociala investeringar utformas kan komma att innebära, att de anpassas till kunskapsområden där kraven på framförallt mätbarhet går att tillgodose i någon grad.

#### **6.4 Avslutande reflektioner och förslag på framtida forskning**

Att de sociala investeringsfonderna handlar om att implementera ett socialt investeringsperspektiv är tydligt sett utifrån hur kommunerna genom dem avser att mäta och värdera insatser inom sociala områden, i ekonomiska termer. Det skulle också, sett utifrån det fokus som riktas mot arbetsdeltagande kunna förstås som ett uttryck för vad som tolkats och beskrivits som en social investeringsstrategi (van Kersberger och Hjemrick, 2012). Det är däremot oklart vilken roll den typ av fonder som studerats här har när det gäller möjliggörandet av sociala investeringar och vad som definierar en social investering i den här kontexten. Inom ramen för de policyer som studerats här ska det sociala investeringsperspektivet bidra till att lösa olika typer av problem. Fonderna ska både bidra till att lösa de ekonomiska problem som en för stor andel arbetslösa i kommunerna i framtiden antas medföra, och leda till minskade kostnader för kommunerna inom en överskådlig framtid. De ska även lösa problem som handlar om kommunernas organisation och vilka möjligheter till förändring och utveckling som finns i dem. Lösningarna som presenteras handlar framförallt om, hur och vad som krävs för insatser för att påverka barn och unga i kommunernas skolresultat och där barn och unga som placeras i eller löper högre risk än

andra barn och unga att placeras i boendeformer som bekostas av kommunerna. Barn och unga presenteras som den primära målgruppen för de insatser som sociala investeringar syftar på men sett till vad sociala investeringar handlar om kommer de primärt att påverka och involvera anställda i kommunens verksamheter, i synnerhet skolan. Det är också endast vissa målgrupper eller urval av målgrupper som kommer att påverkas av dem, då sociala investeringar utgörs av tillfälliga projekt och insatser. Det fokus på ekonomiskt mätbara effekter som ett socialt investeringsperspektiv för med sig kan dessutom förstås bidra till att barn och unga som placeras i eller löper högre risk än andra att placeras i boendeformer som bekostas av kommunerna, intar en särställning som målgrupp.

Genom att rikta fokus på hur och vilka problem som konstrueras i policyprocessen utgör den här studien ett bidrag till diskussionen om vad ett socialt investeringsperspektiv handlar om, hur det kan förstås och hur det kommer till uttryck. Och där studien visar på att, problematik som lyfts fram av forskare när det studerats och diskuterats i andra sammanhang, är relevant att diskutera även när det ska implementeras den lokala nivå som sätts i fokus i den här studien. Undersökning som genomförts bidrar också med ny empiri i form av den analys av sociala investeringsfonder som genomförts i studien. Genom att fokusera på vad för policyproblem som sätts i fokus för den policyprocess sociala investeringsfonder innebär, och se dem utifrån att de bygger på representationer av problem eller tillstånd i samhället, bidrar studien med en mer nyanserad bild av vad för slags policyer ett socialt investeringsperspektiv innebär i den kommunala kontext som fonderna inrättas i. Det framgår, genom att tillämpa det här perspektivet att, de problem och lösningar som sociala investeringsfonder sätter i fokus, utformas utifrån två olika problemframställningar, vilket ger en mer nyanserad, men också motsägelsefull bild av vad det är för problem som kan och ska lösas med ett socialt investeringsperspektiv och sociala investeringar i de kommuner vars sociala investeringsfonder studerats.

De fyra fall av sociala investeringsfonder som undersökt, uppvisar både likheter och skillnader i hur ett socialt investeringsperspektiv kommer till uttryck i kommunal kontext. Studiens resultat belyser dock behovet av, att för att kunna använda sociala investeringar som ett gemensamt begrepp, behövs ytterligare klagörande av vad de har gemensamt och vad som förenar dem då detta i flera avseenden är oklart. Även fondernas roll för möjliggörandet av sociala investeringar behöver utredas, i synnerhet vilken ekonomisk betydelse de faktiskt har i

sammanhanget. Betydelsen av fonderna som en gemensam pott, framhålls som en viktig förutsättning för sociala investeringar, samtidigt som det framgår att det är oklart vilken roll de har i det här avseendet. Att sociala investeringar i kommunerna definieras utifrån att de handlar om insatser som görs med medel från en social investeringsfond understryker vikten av att undersöka de sociala investeringsfondernas roll och betydelse när det gäller vad de innebär för möjligheter att göra sociala investeringar. Att klargöra fonderna roll skulle dessutom kunna bidra till en ökad förståelse för vad ett socialt investeringsperspektiv tillför i den kommunala kontext de inrättas i. Sett utifrån att sociala investeringar i första hand kan förstås påverka och leda till förändringar för anställda och verksamma i kommunerna är det också relevant att undersöka vad sociala investeringar innebär för dem.

## 7. Referenser

Bacchi, C.L. (2009). *Analysing policy: What's the Policy Problem Represented to Be?* Frenchs Forest: Pearson Education.

Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö:Liber

Cantillon, B.& van Lancker, W. (2013). Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*, 12(4), 553-564, DOI: 10.1017/S1474746413000080

Esping-Andersen, G.(Ed).(2002).*Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H.& Wängnerud, L. (2007): *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

EU-kommissionen (2011). The social dimension of the Europe 2020 Strategy A report of the Social protection committee (2011), hämtad,2014-11-12

EU-kommissionen (2013).

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>, hämtad, 2014-11-12

Fischer, F. (2003): *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.

Hanberger, A. (2001) What is the Policy Problem? Metodological Challenges in Policy Evaluation, *Evaluation*, 7 (1), 45-62

Heinelt, Hubert,(2007). Do Policies Determines Politics? Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics and Methods, Fisher, Frank, Miller, J. Gerald, Sidney, M. Mara (red) Florida: CRS,Taylor & Francis Group

Hellström, M. & Knutsson,H (2014). *Resursanpassning och verksamhetsutveckling – vad kommuner gör för att möta framtiden*, Nationella kommunforskningsprogrammet, <http://www.natkom.se/PDF/Erfa-rapporter/006.pdf>, hämtad 2014-11-14

Hill, M. (2007): *Policyprocessen*. Malmö: Liber.

Jack, W. (2001) Social Investment Funds: An Organizational Approach to Improved Development Assistance, *World Bank Res Observer* 16 (1), 109-124

Järbur, B. Augustsson, B. Berglund, M. Örn, P. & Holgersson, B. (2014), Vad är sociala investeringar, och hur integrerar man det i organisationsarbetet i Ale kommun? *Socialmedicinsk tidskrift* 3,

Kvist, J. (2013) The post-crisis European social model: developing or dismantling social investments? *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(1), 91–107, DOI:10.1080/21699763.2013.809666

Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007), “Introduction: Understanding Public Policy Through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance: An International Journal of Policy Administration, and Institutions*, 20 (1), 1–21.

Lowi, J. Theodore (1964) , American Business, Public Policy, Case –Studies, and Political , *World Politics*, 16 (4) 677-715

Lundin, E.& Åberg I. (2014). Implementering av samverkansprojekt - En fallstudie av sociala investeringsfonden och ”Alla barn i skolan” i Norrköpings kommun,( Masteruppsats) Linköping, Statsvetenskapliga institutionen, Linköpings universitet, <http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/kommunovergripande/2014/implementering-samverkansprojekt-fallstudie.pdf>, hämtad 2014-11-13

Malmö stad (2013), *Malmöns väg mot en hållbar framtid- Hälsa, välfärd och rättvisa*, [http://malmo.se/download/18.3108a6ec1445513e589b90/1393252127222/malmo%CC%88kommisionen\\_slutrapport\\_2014.pdf](http://malmo.se/download/18.3108a6ec1445513e589b90/1393252127222/malmo%CC%88kommisionen_slutrapport_2014.pdf), hämtad 14-11-19

Montin, S. (2007) *Moderna kommuner*, Malmö, Liber

Morel, N. Palier, B. & Palme, J. (Eds) (2012) *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Mötesplats social innovation (2013), *ABC i sociala investeringar*, [http://socialinnovation.se/wp-content/uploads/2013/06/abc\\_finansiering\\_uppslag.pdf](http://socialinnovation.se/wp-content/uploads/2013/06/abc_finansiering_uppslag.pdf), hämtad 2014-11-12

Nicholls, A.(2010) The Institutionalization of Social Investment: The Interplay of Investment Logics and Investor Rationalities, *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 70-100.DOI:10.1080/19420671003701257



Nilsson, I. & Wadeskog, A. (2008) "Det är bättre att stämma i bäcken än i ån" - Att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga, SEE AB, <https://www.utanforskapetspris.se/visarapporter/>, hämtad 2014-11-16

Nilsson, I. (2008) "Individen i centrum: Det är bättre att stämma i bäcken än i ån - Barn som en långsiktig social investering i vår framtid", Skandia Försäkringsaktiebolag, <http://www.idealforlivet.se/Global/Best%20material/Ingvar%20N%20sammanfattning.pdf>, hämtad 2014-11-16

Nilsson, I. (2011), "Helhetssyn och långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande", <https://www.utanforskapetspris.se/Global/Rapporter/Helhetssyn%20och%20L%20%20A5ngsiktighet%20kring%20barn%20och%20unga.pdf>, hämtad 2014-11-16

Nilsson, I. (2012) "Sociala investeringar kring barn och unga" Skandia Försäkringsaktiebolag, [http://plus.rjl.se/info\\_files/infosida40127/Sociala\\_investeringar\\_kring\\_barn\\_och\\_unga\\_Ingvar\\_Nilsson\\_publication40404.pdf](http://plus.rjl.se/info_files/infosida40127/Sociala_investeringar_kring_barn_och_unga_Ingvar_Nilsson_publication40404.pdf), hämtad 2014-11-16

Nolan, Brian (2013), What use is social 'investment'? *Journal of European Social Policy*, 23(5), 459-468, DOI: 10.1177/0958928713499177

Peters Guy, P. & Hornbeek, A. J. (2005) The Problem of Policy Problems. I, Eliadis, P. Hill, M. & Howlett, M. (Eds), *Designing Government - From instruments to Governance* (s.77-105) Canada, McGill-Queen's University Press

Proposition 2007/08:110, En förnyad folkhälsopolitik, Socialdepartementet

Sabatier, P. A. (Ed) (2007), *Theories of the Policy Process*, Colorado: Westview press

Salamon, M. L. (Ed) (2014), *New frontiers of Philanthropy: a guide to the new tools and new actors that are reshaping global philanthropy and social investing*, New York, Oxford University Press, E-bok

Salamon, M.L. (Ed) (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press.

Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529

Sveriges kommuner och landsting (SKL), (2012), *Modellområdesprojektet – Barn och unga, slutredovisning 2009-2011*,

<http://www.psynk.se/download/18.40d87fdc146db2c761c981cb/1405428692106/Slutredovisning+Modellomr%C3%A5desprojektet.pdf>, hämtad 2014-11-10

Sveriges kommuner och landsting, hemsida, (2014), <http://www.psynk.se/om-psynkprojektet/generellt-om-projektet>, hämtad 2014-11-10

Sveriges kommuner och landsting, (2014), "Guide för effektutvärdering av sociala investeringsprojekt" <http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/tidiga-insatser-sociala-investeringar>, hämtad 2014-11-10

Sveriges kommuner och landsting, (2013), "Checklista för politiker och beslutsfattare" <http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/tidiga-insatser-sociala-investeringar>, hämtad 2014-11-10

Sveriges kommuner och landsting, (2012), "Vänta inte - Guide för investeringar i tidiga insatser för barn och unga" <http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/tidiga-insatser-sociala-investeringar>, hämtad 2014-11-10

Sveriges kommuner och landsting, (2012), "Värdet av en god uppväxt – Sociala investeringar för framtidens välfärd" <http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/tidiga-insatser-sociala-investeringar>, hämtad 2014-11-10

Sveriges kommuner och landsting, (2012), "Mosaik - en kalkylmodell som underlättar beslut om tidiga insatser för barn och unga" <http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/tidiga-insatser-sociala-investeringar>, hämtad 2014-11-10

Sveriges television, (2013), <http://www.svt.se/nyheter/sverige/sa-har-gjorde-vi-kartlaggningen>, hämtad 2014-09-15

Van Domelen, J. (2003) Social Capital in the Operations and Impacts of Social Investment Funds The Search for Empowerment -*Social Capital as Idea and Practice at the World Bank* (2006) Woolcock, M. Guggenheim, S.E. Olson, E. Isham, J. Bebbington, A. (Eds) Blomfield, Kumarian Press

Van Kersbergen, K. & Hemerijck, A. (2012), Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State. *Journal of Social Policy*, 41(3), 475-492, doi:10.1017/S0047279412000050

Västra Götalandsregionen, (2013), Samling för social hållbarhet – åtgärder för jämlik hälsa i Västra Götaland,

Wilson, E. Karen, (2014), New Investment Approaches for Addressing Social and Economic Challenges, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Nr. 15, OECD Publishing.

## 7.1 Kommunmaterialet

Ale, 1, *Socioekonomiskt perspektiv – Sociala investeringar, Social investeringsfond*, (2012), Ale kommun, Augustsson, B. & Vinberg, L. M.

<http://ale.se/download/18.4393a1d513ee7f84ad4543/1370870264228/Rammanual+Ale+kommun.pdf> , hämtad 15-01-19

Ale, 2, Järbur, B. Augustsson, B. Berglund, M. Örn, P. & Holgersson B. (2014), Vad är sociala investeringar, och hur integrerar man det i organisationsarbetet i Ale kommun? *Socialmedicinsk tidskrift* nr 3,

Ale, 3, Ansök om medel, Ale kommun, hemsida, <http://ale.se/invanare/invanare/kommun--politik/sociala-investeringar/sociala-investeringar-i-ale/ansok-om-medel.html>, hämtad 15-01-19

Ale, 4, Projektbeskrivning ”Fotosyntes”, Ale kommun, hemsida <http://ale.se/invanare/invanare/kommun--politik/sociala-investeringar/sociala-investeringar-i-ale/beviljade-investeringar/investering-fotosyntes.html> hämtad 14-11-19

Ale, 6, Projektbeskrivning ”Mini-Mili”, Ale kommun, hemsida , <http://ale.se/invanare/invanare/kommun--politik/sociala-investeringar/sociala-investeringar-i-ale/beviljade-investeringar/investering-minimili.html>, hämtad 14-11-19

Ale, 7, Projektbeskrivning ”Star for life” Ale kommun, hemsida, <http://ale.se/invanare/invanare/kommun--politik/sociala-investeringar/sociala-investeringar-i-ale/beviljade-investeringar/investering-star-for-life.html>, hämtad 14-11-19

Ale, 8, Star for life, Ursprungsorganisationens hemsida, <http://slbv.se/storage/hivaidstarforlife/Star%20for%20Life%20leder%20kampen.pdf>, hämtad 15-02-02

Norrköping, 1, *Riktlinjer för hantering av Norrköpings kommuns sociala Investeringsfond*, KS 605/2010, (2010) Norrköpings kommun, <http://www.norrkoping.se/organisation/pdf/mal-regler/riktlinjer/ekonomi/riktlinjer-social-investeringsfond.pdf>, hämtad 2014-12-10

Norrköping, 2, *Från arbetslöshet till framtidstro – fallbeskrivning Norrköpings sociala investeringsfond*, SKL, <http://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/social-investeringsfond/Fran-arbetsloshet-till-framtidstro.pdf>, hämtad 214-12-10

Norrköping, 3, *Budget 2014 och plan 2015-2017*, (2013)Norrköpings kommun, [http://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/budget/budget2014\\_NorrkopingsKommun.pdf](http://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/budget/budget2014_NorrkopingsKommun.pdf), 2014-12-10

Norrköping, 4, Källbom, L. (2014), Norrköpings sociala investeringsfond, *Socialmedicinsk tidskrift* nr 3,

Norrköping, 5, *Norrköpings sociala investeringsfond*, Norrköpings kommun, <http://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/social-investeringsfond/social-investeringsfond-folder.pdf>, hämtad 14-12-15

Norrköping, 6, *Rapport - avrapportering steg 1 och projektplan steg2*. (2014)Jannesson, E. Jonsson, R. Syssner, J. Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet, <http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/kommunovergripande/2014/sociala-investeringsfonde/sociala-investeringsfonden-avrapportering-del-1.pdf>, hämtad 14-12-10

Norrköping 7, *Kvalitetsredovisning för socialnämnden 2013*, SN 2014/0047,(2014), Norrköpingskommun, [http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/sociala-tjanster/2013/kvalitetsredovisning-2013/kvalitetsredovisning\\_2013\\_socialnamnden.pdf](http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/sociala-tjanster/2013/kvalitetsredovisning-2013/kvalitetsredovisning_2013_socialnamnden.pdf), hämtad 14-12-10

Norrköping, 8, *Alla barn i skolan - slutrapport av första fasen*, (2014), Norrköpings kommun, Nilsson, Å. & Wiman-Olsson, M. <http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/kommunovergripande/2014/alla-barn-i-skolan-1.pdf>, hämtad 15-02-02

Norrköping 9, *Skolprojekt inom Familjehemsvården, Projekt rapport SkolFam2*, (2012), Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Norrköpings kommun, <http://www.norrkoping.se/barn-utbildning/elevehalsa/skolfam-1/Projekt rapport-SkolFam2.pdf>, hämtad 14-12-10

Norrköping, 10, *Är insatsen SkolFam lönsam? Utvärdering av SkolFam2 i Norrköpings kommun*, (2014)Bernfort, L. & Lundqvist, M. Linköpings universitet, [http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/kommunovergripande/2014/sociala-investeringsfonde-1/skolfam\\_utvardering.pdf](http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/kommunovergripande/2014/sociala-investeringsfonde-1/skolfam_utvardering.pdf), hämtad 14-12-10

Norrköping, 11, *NP-center, Uppdragsspecifikation*, (2014) Norrköpings kommun <http://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/social-investeringsfond/Center-for-ungdomar-med-neuropsykiatrisk-funktionsproblema.pdf>, hämtad 14-12-10

Norrköping, 12, *Utvärdering av projektet Servicetraineen*, (2014), Norrköpings kommun, <http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/forsorjningsstod-och-flyk/2014/servicetraineen-utvarderin/Servicetraineen-utvardering-mars-2014.pdf>, hämtad 14-12-10

Norrköping, 13, *Servicetraineen, Slutrapport*, (2014) Norrköpings kommun, <http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/forsorjningsstod-och-flyk/2014/servicetraineen-slutrappor/Servicetraineen-slutrapport-juni-2014.pdf>, hämtad 14-12-10

Norrköping, 14, *Solid Återkomst, delrapport 2, Mars-September* (2014), Norrköpings kommun, <http://www.norrkoping.se/organisation/kvalitet/dokument/kommunovergripande/2014/solid-aterkomst-delrapport2.pdf>, hämtad 14-12-10

Tomelilla, 1, *Riktlinjer för hanteringen av Tomelilla kommuns sociala investeringsfond*, (2013) Tomelilla kommun, [http://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/kommunfakta/Folkhalsa/Riktlinjer\\_Tomelilla\\_social\\_investeringsfond.pdf](http://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/kommunfakta/Folkhalsa/Riktlinjer_Tomelilla_social_investeringsfond.pdf), hämtad 14-11-18

Tomelilla, 2, *Insatser som beviljats medel*, Tomelilla kommun, hemsida <http://www.tomelilla.se/kommun-politik/folkhalsa/sociala-investeringsfonden/information-om-projekten/>, hämtad 15-01-21

Tomelilla, 3, *Slutrapport: PUFF – kompetens till användning*, (2014), Tomelilla kommun, [http://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/projekt/PUFF\\_Tomelilla\\_kommun.pdf](http://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/projekt/PUFF_Tomelilla_kommun.pdf), hämtad 15-01-21

Tomelilla, 4, *Temagrupp sociala investeringar*, Tomelilla kommun, hemsida <http://www.tomelilla.se/kommun-politik/folkhalsa/sociala-investeringsfonden/temagrupp-sociala-investeringar/>, hämtad 15-01-21

Tomelilla, 5, *Folkhälsa*, Tomelilla kommun, hemsida <http://www.tomelilla.se/kommun-politik/folkhalsa/>, hämtad 15-01-21

Tomelilla, 6, *Verksamhetsplan, Stöd och lärande, 2012-2014*, (2014) Tomelilla kommun, <http://www.skane.se/Upload/Webbplatser/wardwebb/Dokument/Barn-vuxensamverkan/Verksamhetsplan%202012-2014%20Tomelilla.pdf>, hämtad 15-01-21

Tomelilla, 7, *Slutrapport: Pedagogisk tränare för elever och deras lärare*, (2014) Tomelilla kommun, barn och utbildning,

[http://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/barn\\_utbildning/Slutrapport\\_pedagogisk\\_tr%C3%A4nare.pdf](http://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/barn_utbildning/Slutrapport_pedagogisk_tr%C3%A4nare.pdf), hämtad 15-01-21

Tomelilla, 8, Tomelilla kommun, 2011, hemsida, <http://www.tomelilla.se/nyhet/10-miljoner-satsas-paa-foerebyggande-arbete-foer-unga/>, hämtad 15-01-21

Umeå, 1, *Riktlinjer*, (2011) Umeå kommun, <http://www.umea.se/download/18.63e2dc8c1328c8f067e80006223/1361888138742/Riktlinjer+sociala+investeringar.pdf>, hämtad 14-11-17

Umeå, 2, *Avsiktsförklaring*, (2011) Umeå kommun, <http://www.umea.se/download/18.63e2dc8c1328c8f067e80009389/1361888138618/Avsiktsf%C3%B6rklaring.pdf>, hämtad 14-11-17

Umeå, 3, *Sociala investeringar i Umeå*, (2014) SKL [http://psynk.se/download/18.2ec9551814855cd716b45df/1410273312636/Umea\\_Sociala\\_investeringar.pdf](http://psynk.se/download/18.2ec9551814855cd716b45df/1410273312636/Umea_Sociala_investeringar.pdf), hämtad 15-01-19

Umeå, 4, Pågående projekt, Umeå kommun, <http://www.umea.se/umeakommun/kommunochpolitik/planerochstyrdokument/utvecklingochplanering/projekt/projektfinansiering/socialainvesteringar/pagaendeprojekt.4.232bb3eb132b9e0c2ca800063784.html>, hämtad 2015-01-29

## Bilaga 1. Beviljade sociala investeringar perioden 2010-2014

Kommun	Beviljade investeringar	Målgrupp	Syfte/Mål	Insats/Metod
Ale	Fotosyntes	Barn (10-12) med behov av särskilt stöd. Vuxna i barns närhet.	Fånga upp barn i åldern 10-12 år som riskerar att hamna i utanförskap. Höja måluppfyllelsen i skolan Öka delaktigheten både i och utanför skolan Minska skol- och begynnande drogproblematik Bromsa rekryteringen till droghandel och annan kriminalitet	Identifiera och utveckla en modell för samordning och samarbete på individnivå mellan familj, skola, socialtjänst och fritid för barn med behov av särskilt stöd i åldern 10-12 år. <i>Livsledsagare</i> som ett stöd för barnet och vuxna i dess närhet.
	Star for life	Högstadielärover	Stärka elevernas självförtroende, skapa mer positiva attityder till livet och öka deras motivation att lära. Få barn och unga att hitta nya vägar och bryta negativa händelseförlopp.	Utveckla och anpassa modellen <i>Star for life</i> till svenska förhållanden. Pröva modellen i två klasser i årskurs åtta.

	Mini-Mili	Ungdomar upp till 25 år med riskbruk eller missbruk samt till deras familjer.	Tidigt upptäcka ungdomar med behov av tidiga insatser grundat på missbruksproblematik. Förhindra att riskbruk övergår i missbruk, skjuta upp alkoholdebut och avvärja drogdebut samt minska framtida utanförskap.	Lättillgänglig rådgivning och behandling i öppenvårdsform. Identifiera och utveckla en modell för samordning och samarbete. Genom familje- och närverksarbete stärka friskfaktorer.
Tomelilla	7 PUFF-kompetens till användning  Pedagogisk tränare för elever och dess lärare  LITA-projektet	Personal i kommunen  Elever i årskurs ett och tre  Barn och ungdomar	Utveckla kommunens föräldrastöd.  Nå kunskapskraven i svenska  Förbättrad hälsa hos barn och ungdomar, samt lägre kostnader för placeringar och för externa insatser.	Ny kunskap och ökad kompetens. Ta fram en handlingsplan med rutiner och åtgärder.  Lärare ges handledning av en pedagogisk tränare i arbetssätt och metoder. Enskild lästräning med eleverna.  Nytänkande och förändrade arbetsformer



	Att stimulera till högre närvaro	Barn	Ökad närvaro i förskolan och skolan.	Utveckla och arbeta fram en handlingsplan som för rutiner och åtgärder.
	Sommarskola	Högstadielärover, som inte uppnått målen i grundämnena Svenska, Engelska och Matematik	Ökad behörighet till gymnasiet	Insatsen innebär att eleverna under en två veckor lång period ges möjlighet att läsa upp sina betyg.
	Sommarkollo	Barn i Tomelilla kommun		Positiva och roliga aktiviteter under sommaren.
Umeå	14	Barn och unga >25		
	Axxess Umeå	Nyanlända tjejer	Ökad delaktighet.	Identifiera och sammanställa metoder som fungerar när det handlar om att inkludera nyanlända tjejer i fritidsaktiviteter.
	Drama i undervisningen		Förbättrad inläring i kärnämnen.	
	Drop In Idrott	Barn och unga	Aktiv fritid.	Öppen idrottsverksamhet.
	Hikikomori	Hemmasittande unga.	Ökad delaktighet och sysselsättning.	Mötesplats och individuellt stöd och kontakt.
	Hållbar kompetens	Socialarbetare	Ökad kompetens hos anställda i kommunens verksamheter.	Utveckla och använda en modell för kompetensutveckling.

	Hälsa, lärande och trygghet (HLT)	Barn 0-16 år och deras familjer	Stärka den psykiska hälsan bland unga och öka måluppfyllelsen i skolan.	Förebyggande och tidiga insatser.
	Minskade barngrupper i förskolan	Personal Barn och föräldrar	Skynda på att nå målet att förskolegrupperna i genomsnitt inte ska vara större än 15 barn per grupp.	Ekonomiska resurser/ Förstärkning.
	Pusselbiten	Gymnasieungdomar med psykisk funktionsnedsättning.	Öka all personals kompetens kring olika former av psykisk funktionsnedsättning.	Kompetensutveckling och ökad kunskap.
	På rätt köl	Unga med adhd och add.	Ökad sysselsättning. Minskat utanförskap.	En kvalificerad och anpassad utbildning kombinerad med en åtgärdande och förebyggande social stödinsats.
	Socialt arbetskooperativ	Vuxna med lindrig intellektuell funktionsnedsättning och med genomgången gymnasiesärskola.	Ökad makt över det egna livet, en större delaktighet i samhällslivet och en ökad tilltro till den egna framtiden. Utveckla arbetsplatser som kan drivas som sociala arbetskooperativ.	Utveckla anpassade arbetsplatser och arbetsstrukturer samt bygga upp system för stöd och kompetensutveckling.

	Stödboende – föreningen KRIS	Unga vuxna vilka är i behov av ordnade boende förhållanden för att	Bryta en kriminell livsstil och beroende av alkohol och droger.	Ett stödboende, rehabilitering som också innehåller studier eller arbete.
	Tillsammans är vi bäst	Barn och unga		Bidrag till föreningen som arbetar med attityd och värdefrågor genom idrotts- och annan meningsfull fritidsverksamhet.
	Ungdomstorget	Ungdomar	Främja möjlighet till utbildning och arbete samt motverka beroende av försörjningsstöd.	Ekonomiskt bidrag till projektet.