

# Sociala investeringar - en metod att uppfylla kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning

Ingvar Nilsson/OFUS & SEE

Nationalekonom, Institutet för SocialEkologisk Ekonomi, Karlshäll, 153 95 Järna. E-post: i.nilsson@seeab.se.

Utanförskapet i Sverige är växande och dyrt. Stora resurser finns till förfogande i den offentliga sektorn för att bl.a. hantera detta problem men vi har liten kunskap om hur man effektivt använder dessa resurser. Dessa två stora samhällsproblem – utanförskapsproblemet och effektivitetsproblemet - är delvis varandras spegelbilder. Sociala investeringar baserade på begreppen helhetssyn och långsiktighet kan vara en väg att tackla dessa utmaningar. Denna artikel beskriver hur sociala investeringskapital med endast ett operativt syfte – att lösa konkreta problem kring utanförskap - får snarast en systemsmörjande roll, och belyser att om man istället har ett strategiskt syfte med det sociala investeringskapitalet – där man identifierar och därefter påverkar de strukturella förhållanden som bidrar till, vidmakthåller och förstärker utanförskapet – får det istället en systemförändrande roll.

In Sweden the number of people in social exclusion is growing. This is expensive for society and although resources in the public sector are enough to handle the problem, there is insufficient knowledge of efficient usage of these resources. These two social problems – social exclusion and insufficient efficiency – are partly mirror images of each other. Social investments based on a holistic approach and long-sightedness could be a way to tackle these challenges. This paper describes how a social investment capital with a sole purpose of solving social exclusion problems (operative aim) will be system greasing, and elucidates that a strategic aim – i. e. identifying and impacting structures contributing to, maintaining and augmenting social exclusion - instead will be system transforming.

## Inledning

Utanförskapet i samhället är stort, växande och kostar utomordentligt stora summor pengar. Denna process – utanförskapet och kostnaderna förknippade därmed – är i stora delar helt onödig. Framförallt två strukturella mekanismer bidrar till och förstär-

ker processen, nämligen den offentliga sektorns kortsiktighet och brist på helhetssyn. Detta agerande leder dessutom till betydande ineffektivitet i resursanvändningen och till att kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning inte uppfylls.

Ett grundproblem är att utanförskapets effekter på grund av kortsiktigheten och bristen på helhetssyn i stora och väsentliga stycken blir osynliga för de som har att fatta beslut kring dessa frågor. Man har helt enkelt inte informationssystem som ger relevant och korrekt information om utanförskapets ekonomiska effekter. Vidare leder detta till att ingen enskild aktör har ansvar ur ett långsiktigt helhetsperspektiv – ett förhållande som lätt leder till ett välkänt och besvärligt svartepeterspel kring svåra frågor. Om vi ska närma oss en lösning kring detta och skapa ett mer mänskligt och inkluderande samhälle där vi dessutom använder våra gemensamma resurser mer effektivt bör dessa förhållanden vara en utgångspunkt för nya lösningar.

Ett socialt investeringsperspektiv baserat på de två begreppen helhetssyn och långsiktighet har kommit att bli början till en lösning på detta problem. På många platser i landet har man valt att skapa vad man kallar sociala investeringsfonder. I vissa fall har det gått enkelt och utan svårigheter, men på några platser har det lett till konflikter kring själva fondbegreppet. En del ekonomer hävdar (på saklig grund) att i kommunrättslig mening kan tidiga insatser inte definieras som en investering med vilket menas en tillgång som kan föras in i en balansräkning, och inte heller får man avsätta medel i en fond. Å andra sidan finns ett stort antal kommuner där berörda ekonomer klart och tydligt signalerar (även detta på saklig grund) att vi kan kalla dessa medel precis vad vi vill bara vi hanterar dem bok-

föringsmässigt på ett korrekt vis.

I stället för dylika onödiga och ofruktbara diskussioner borde det viktiga vara att lägga fokus på att avsätta särskilda medel för ett socialt investeringsändamål. I denna artikel kommer innebörden av ett socialt investeringsperspektiv att diskuteras. Hanteringen av sociala investeringar i mer formell eller teknisk mening kommer däremot inte att beröras – det har gjorts i annat sammanhang.<sup>1</sup>

## Att agera med ett socialt investeringsperspektiv

### Begreppet sociala investeringar i det här sammanhanget

Med investering brukar man mena att man idag tar en kostnad för något som i framtiden förväntas ge en större intäkt än den ursprungliga kostnaden. I detta ligger några olika saker. För det första en tidsaspekt - kostnaden kommer först, intäkten kommer betydligt senare. Man brukar också tänka sig att intäkterna kan komma under en längre tidsperiod. Tekniskt sett pratar man ibland om att man periodiserar intäkterna. För det andra en riskaspekt - man kan inte alltid vara säker på att avkastningen kommer till stånd. Så långsiktighet och osäkerhet är två begrepp som är intimt förknippade med begreppet investering. Till detta kommer en tredje aspekt, ett omfördelningsperspektiv - det är inte självklart att de som gjort den ursprungliga investeringen är de som kommer att er hålla de framtida vinsterna.

<sup>1</sup> Nilsson, Sociala investeringar kring barn och unga, Idéer för livet, 2012

I det här sammanhanget används termen sociala investeringar för att beskriva att man satsar resurser på människor för att förhindra, förebygga eller reducera nutida eller framtida utanförskap. Kostnaderna för en sådan social investering består av alla de insatser man gör för att uppnå detta. Intäkterna kan bestå av flera olika delar, som minskade framtida kostnader för försörjning eller vård samt tillförda produktionsvärden och skatteintäkter.

Man skulle också kunna se sociala investeringar som, i synnerhet om man kopplar samman begreppet med någon form av social investeringsfond, en social innovation. En helt ny form av resurspott som är fristående i förhållande till andra budgetmedel. En resurspott som för resursanvändningen utgår från kriterier som helhetssyn och långsiktighet. Och en resurspott som delvis står utanför den ordinarie budgetprocessen i en kommun eller ett landsting. En resurspott som inte i förväg är bunden till t.ex. historiska beslut, vanor eller särskilda intressegrupper. Och en resurspott med andra uppföljnings- och redovisningsprinciper (långsiktighet och helhetssyn) än den ordinarie bokföringen.

Ett möjligt problem med begreppet sociala investeringar är att det mesta man gör i samhället kring barn och unga på ett eller annat vis skulle kunna definieras som sociala investeringar – allt från mödrahälsovård, via förskola till grundskola och gymnasium. Det finns med andra ord en risk att begreppet späds ut och kan komma att omfatta allt. I de kommuner som inlett

ett arbete med att dels skapa sociala investeringsmedel och dels genomföra sociala investeringar tycks man i detta sammanhang ofta mena ungefär det här:

- En unik och tydligt definierad samt offensiv satsning riktad mot en specifik målgrupp eller ett specifikt problem
- Insatsen är antingen av förebyggande/preventiv eller rehabiliterande natur
- Insatsen innehåller i regel inslag av långsiktighet, uthållighet och samverkan
- Insatsen innehåller ofta någon form av metodutveckling och/eller är tydligt kunskaps-/evidensbaserad
- Effekterna av insatsen ska gå att följa upp och socioekonomiskt beräkna och/eller värdera
- Insatsen bör gå att avgränsa och effekterna ska kunna mätas och räknas av mot den ursprungliga investeringskostnaden
- Det finns ett uttalat mål att en klok satsning idag ska leda till minskade resursbehov i framtiden och detta ska gå att mäta

På sikt blir det nödvändigt att begreppet får en mer genuin definition men så här långt tycks något dussintal av de kommuner som fattat beslut om sociala investeringsfonder ha utgått från en definition ungefär i stil med ovan.

### **Sociala investeringar – fyra utmaningar**

Att göra en social investering innebär helt enkelt att man skapar en beslutsituation där man ställer kostnaden för en åtgärd idag (prevention eller reha-

bilitering) mot de vinster som står att göra idag och i framtiden om man lyckas med åtgärden (förhindrat eller reducerat utanförskap). I detta ligger också att man gör en känslighetskalkyl där man värderar risken för olika grader av framgång och misslyckanden. Kring detta finns några tydliga utmaningar:

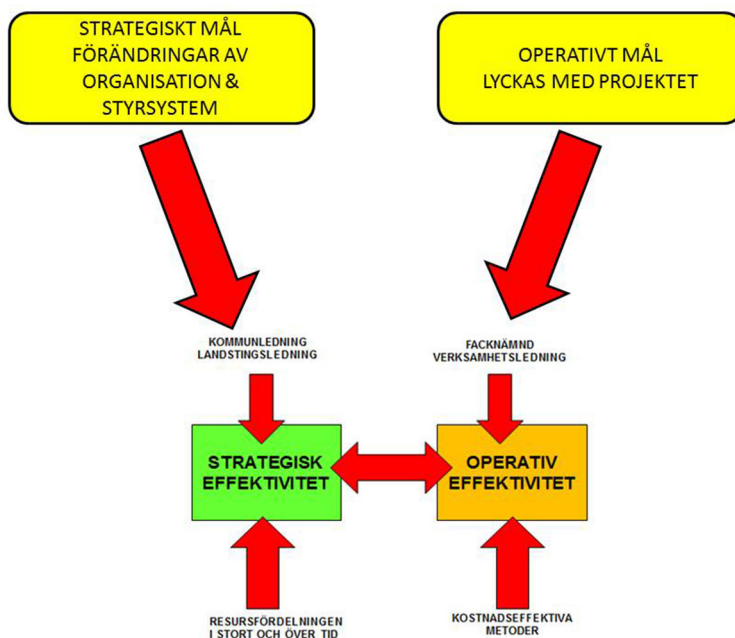
- Hur hantera risker och misslyckanden. Tänk om man inte når upp till de mål man satt för insatsen – riskproblemet
- Hur skapa investeringsmedel för att komma över det vi kallar investeringspuckeln. Hur frigöra medel så att man både kan hantera tidigare perioders misslyckanden och förebygga framtidens – kapitalproblemet
- Hur följa upp, bokföra och skapa goda ekonomiska incitament för insatser som ger effekter långt in i framtiden – långsiktighetsproblemet
- Hur hantera att de som gör den ursprungliga investeringen sällan får vinsten eller endast en liten del av den och att de som får de stora vinsterna sällan bidrar till investeringen – omfördelningsproblemet

## Strategiska eller operativa mål med sociala investeringar

Om vi är intresserade av att med hjälp av sociala investeringar både skapa en bättre situation för t.ex. barn och unga och samtidigt höja effektiviteten i resursanvändningen – hur kan och bör vi då se på målsättningen med de sociala investeringarna? Om vi ser på sociala investeringar utifrån det ope-

rativa perspektivet handlar det om att utifrån begreppen helhetssyn och långsiktighet hitta och ianspråkta metoder som på bästa vis uppfyller målet för vissa klientgrupper eller vissa problemområden. Målsättningen blir alltså att lyckas på klientnivå, att lyckas med det enskilda projektet. På så sätt skulle man kunna säga att de sociala investeringarna fyller funktionen att hantera och reducera eller rentav dölja effekterna av de systemfel i våra offentliga organisationer som leder till att komplexa och långsiktiga problem hanteras utifrån ett fragmenterat och kortsiktigt och därmed ineffektivt synsätt. Följaktligen kommer man att möjliggöra och underlätta den fortsatta existensen av dessa systemfel. Man agerar systemsmörjande. Man skulle, lite tillspetsat, kunna säga att man i förhållande till systemfelen har en sorts medberoendebeteende. Med detta synsätt blir sociala investeringar en fråga för facknämnder och fackförvaltningar – hur löser vi på bästa vis vårt uppdrag för de målgrupper vi arbetar med? (Figur 1)

Om man däremot, vid sidan av de operativa målen med sociala investeringar, dessutom har en strategisk målsättning blir bilden helt annorlunda. Då handlar det om att i grunden undanröja de systemfel som gör att sociala investeringar behövs. Ett systemförändrande perspektiv. Då pratar vi om hur resursanvändningen i stort sker i våra offentliga system. Med detta perspektiv handlar det hela om att få hjälp att synliggöra och åtgärda de brister i våra strukturer som lett fram till behovet av sociala investeringar. Det handlar om hur långsiktighet och helhetssyn påverkas av



Figur 1. Strategisk och operativ effektivitet i förhållande till målet med sociala investeringar.

- vårt sätt att organisera vår verksamhet
- våra styr- och uppföljningssystem
- våra ersättnings- och belöningsystem samt resursfördelningssystemen i stort

Med detta synsätt blir sociala investeringar i allra högsta grad en fråga för kommunstyrelsen, kommundirektören och kommunens ekonomichef. Hur använder vi totalt sett de resurser vi förfogar över i kommunen (landstinget) på bästa vis? Har vi en resursfördelningsmodell som ger högst marginalnytta per insatt krona eller inte?

Problemet handlar om att organisationsstruktur, ersättnings-, styr- och uppföljningssystem systematiskt tycks leda till att de resurser vi har inte an-

vänds effektivt.<sup>2</sup> Det innebär med andra ord att vi har *ett strategiskt effektivitetsproblem*. Det betyder att det strategiska syftet för sociala investeringar bör ha ett bredare och vidare syfte än att lösa ett konkret och påtagligt preventions- eller rehabiliteringsproblem. Även i kommuner där man satsar stora resurser på sociala investeringar utgör dessa en mycket liten del av den totala resursmassa som kommunen har att förfoga över. Om man i en normalstor kommun som till exempel Nacka kommun skulle förflytta 60 miljoner kronor årligen till en social investeringsfond skulle detta trots allt inte motsvara mer än 5 procent av de totala resurserna inom socialtjänsten eller 1,5 procent av kommunens totala årliga utgifter.

<sup>2</sup> Denna fråga har vi utförligt diskuterat i Nilsson, 2011, Helhetssyn & långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande, SEE & Idéer för Livet/Skandia



Figur 2. Sociala investeringars hävstångseffekt på ordinarie verksamhet.

Sålunda måste man, med inspiration från Figur 2, fundera över vilka strategiska mål som sociala investeringsfonder kan bidra till att uppnå, genom en sorts smitto- eller hävstångseffekt. Detta kan ses som början till ett perspektiv- eller paradigmskifte. Det strategiska målet med sociala investeringsfonder borde alltså rimligen vara att påverka hela den kommunala organisationen i stort kring organisering, styrning, resursfördelning, uppföljning och utvärdering.

I Figur 3 illustreras tre tänkbara nivåer av effekter som kan uppkomma som en följd av sociala investeringsmedel. Den första nivån handlar primärt om att det projekt man investerar i ska lyckas. Framgång av första graden. På denna nivå handlar det om att lyckas i det konkreta preventionsarbetet som man fått sociala investeringsmedel till och att i ekonomiska

effekter kunna påvisa denna framgång.

Detta kan i sin tur ge draghjälp på den andra nivån, som vanligen ger uttryck för en strävan efter att uppnå konkreta smittoeffekter. Syftet kan alltså vara att få återverkningar i den kommunala organisationen genom att metoder, uppföljnings- och utvärderingsmodeller utvecklas och genom att man generellt ser hur man kan få en högre resurseffektivitet (både strategiskt och operativt) genom att använda sig av sociala investeringar.

På den tredje nivån handlar det om att låta denna smittoeffekt väcka frågor om den kommunala organisationens ersättnings-, styr- och uppföljningssystem. Tanken är att de sociala investeringarna ska bidra till att väcka frågor som: Har vi rätt organisation? Har vi rätt styrsystem? Har vi rätt ersättningsystem om vi vill använda våra resurser så effektivt som möjligt?<sup>3</sup> Detta

<sup>3</sup> Se Nilsson, 2011, Helhetssyn & långsiktighet – strategier baserade på socioekonomiskt tänkande, SEE & Idéer för Livet/Skandia

## TRE NIVÅER AV FRAMGÅNG KRING SOCIALA INVESTERINGAR



Figur 3. Tre nivåer av framgång för sociala investeringar; direkta effekter, indirekta effekter och systemeffekter

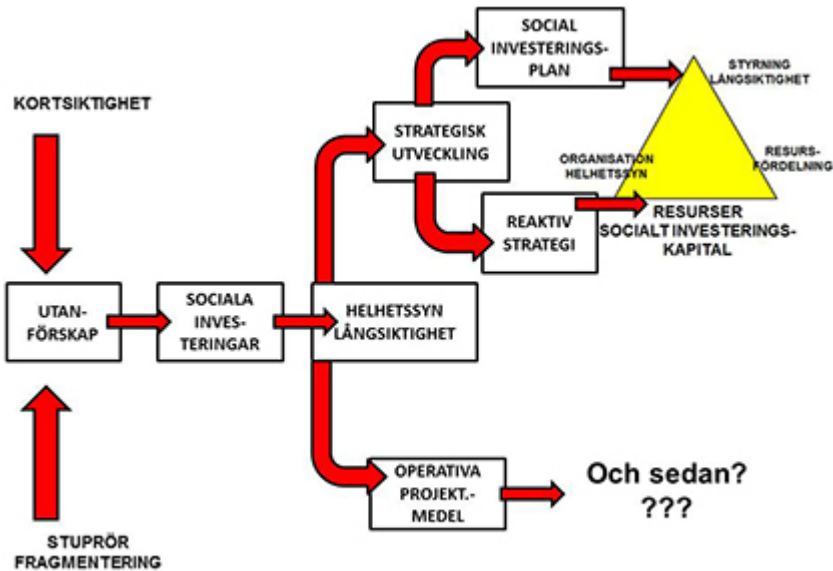
bör kanske vara det yttersta strategiska syftet med sociala investeringsfonder. Man kan se de sociala investeringsfonderna som en sorts pedagogisk murbräcka med vars hjälp man ställer grundläggande effektivitetsfrågor kring organisation och styrning av vår offentliga verksamhet. På så sätt kan man primärt se de sociala investeringarna som en sorts förändringskatalysatorer eller tändhattar i en större förändringsprocess.

### **Ett systembevarande eller ett systemförändrande perspektiv på sociala investeringar**

Man kan beroende på om man har enbart ett operativt eller både ett strategiskt och operativt synsätt kring sociala investeringar antingen se agerandet som systembevarande och systemsmörjande eller systemförändrande. Tanken skulle kunna vara att de sociala investeringarna utgör en sorts lackmuspapper eller indikatorer som

synliggör de systembrister som gör den offentliga sektorns resursanvändning ineffektiv. Utifrån ett logiskt perspektiv borde sociala investeringar inte vara nödvändiga om resursanvändningen redan från början vore effektiv.

Detta ger då möjlighet att ta ställning till om sociala investeringar i huvudsak ska vara ett instrument för att lösa ett konkret problem kring en konkret målgrupp – barn med dyslexi som inte får stöd i skolan, nyanlända akademiker som inte kommer in på arbetsmarknaden, etc. Med detta, operativa och systemsmörjande perspektiv, blir de sociala investeringarna ett instrument för att hantera, lösa och i viss mån därmed dölja eller osynliggöra de systemfel som leder till en ineffektiv resursanvändning. Man använder det sociala investeringskapitalet för att lösa akuta och konkreta problem. Och när man löst det för en viss målgrupp eller årsklass, så kommer det strax därefter en



Figur 4. Tre olika målsättningar med sociala investeringar; operativa mål, reaktiva strategiska mål och sociala investeringsplaner

ny, eftersom grundproblemen kvarstår. En annan möjlighet är att använda de sociala investeringarna som en katalysator för systemförändrande åtgärder. Om dyslexibarnet inte får adekvat stöd blir kanske inte lösningen att hantera det med hjälp av ett socialt investeringskapital utan att dessutom använda detta kapital för att inleda en systemförändring (t.ex. av styrsystem, uppföljningssystem eller organisationsstruktur) för att förhindra att nya årskullar av barn hamnar i samma sits något år senare. Vår erfarenhet är att detta är ett avgörande vägval då man ska ta ställning till både hur man tillskapar socialt investeringskapital och i än högre grad till vad det ska användas. Detta är naturligtvis en fråga som går hand i hand med frågan om huruvida man fokuserar på att med hjälp av so-

ciala investeringar skapa strategisk eller endast operativ effektivitet. Båda stegen utgör en förbättring i förhållande till idag. Men det strategiska systemförändrande perspektivet är det som på allvar kan skapa ett perspektiv- och paradigmskifte.

Egentligen handlar det om att uppnå en högre effektivitet i den offentliga verksamheten, vilket ytterst är vad kommunallagen säger att vi bör göra.

*"Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer."*<sup>4</sup>

Den gängse tolkningen kring denna paragraf i kommunallagen är att det handlar om att hålla budget. Och med

<sup>4</sup> Kommunallagen, kapitel 8, första paragrafen



detta menas den egna förvaltningens (enhetens) budget och det gäller det innevarande året. Men lek med tanken att vi lyckas med att hålla vår egen ettårsbudget på bekostnad av att stora och långsiktiga kostnader uppstår. Har vi då följt eller brutit mot denna portalparagraf i kommunallagen?

## Skapa ett socialt investeringskapital

Utanförskapet är alltså både omfattande, växande och dyrt med kortsiktighet och fragmentering ("stuprör") som pådrivande faktorer. Vidare värderas nästan alltid de insatser som görs med traditionella budgetmedel utifrån ett kostnadstänkande med ett ettårsperspektiv. Mot denna bakgrund behövs det någon form av kapital för att kunna agera med ett socialt investeringsperspektiv utifrån långsiktighet och helhetssyn.

Att frigöra kapital för ett socialt investeringsperspektiv kräver förmodligen någon form av insiktsgenombrott och perspektivskifte kring dessa frågor. Insikten om att kortsiktigheten leder till ineffektiv resursanvändning och ett perspektivskifte som gör att man ser dessa frågor mer som investeringsfrågor än som kostnadsfrågor. Man behöver också någon form av beräknings-, kalkyl- eller analysmodell med vars hjälp man kan beräkna effekterna av ett investeringsbeslut.

Det leder också med en viss automatik till att man måste börja ställa sig frågor kring hur nuvarande sätt att organisera verksamheten (stuprörproblemet),

styr- och uppföljningssystem samt ersättnings- och resursfördelningssystem systematiskt kan bidra till en ineffektiv resursanvändning. Detta i sin tur skapar ännu en utmaning. En bild som kan urskiljas är att man på många håll stundtals har tagit beslut om att avsätta medel för ett socialt investeringskapital och därmed också lite grann slagit sig till ro och tycker att man gjort något viktigt och epokgörande kring förebyggande arbete. Det har man också gjort, men man har inte nått slutpunkten. Man har egentligen bara monterat startblocken eller byggt en plattform utifrån vilken man kan börja arbeta med dessa frågor ur ett strategiskt perspektiv. Man har (ofta kring ett antal enskilda frågor eller problem) bytt perspektiv och skiftat synsätt kring förebyggande arbete, men bara just satt igång arbetet.

Var ska man då starta? Det finns många olika sätt. Ett sätt som de senaste åren prövats med viss framgång i många kommuner är att man skapat särskilda medel för sociala investeringar, d.v.s. investeringar baserade på långsiktighet och helhetssyn. Föregångare har varit kommuner som Norrköping, Nynäshamn, Ale, Trelleborg, Lidköping m.fl. På många håll väljer man att skapa vad man kallar sociala investeringsfonder. Hösten 2013 har sådana beslut fattats i fler än 50 kommuner. Man skulle med visst fog kunna prata om att det uppstått en social investeringstrend.

Det förefaller som att det finns två fundamentalt olika sätt att hantera det sociala investeringskapitalet i de kommuner som skapat sociala investerings-

fonder. Det ena sättet är att se det som ett operativt medel för att förverkliga eller genomföra ett antal olika punktinsatser av förbyggande eller preventiv natur. Med detta synsätt blir sociala investeringar i grund och botten inte något annat än vilka tillfälliga projektmedel som helst. Tillämpat på detta vis kommer den sociala investerings-trenden förmodligen att ganska snart gå över. Och allt återgår till det gamla vanliga. Det andra, fundamentalt annorlunda sättet att se på dessa medel, är att placera in dem i ett strategiskt sammanhang. Med detta synsätt blir de sociala investeringarna närmast en strategiskt förändringsutlösande katalysator kring fenomen som fragmentering och kortsiktighet. Med detta synsätt blir sociala investeringar början på en process som kan utlösa strukturella förändringar av det slag vi diskuterat ovan (se Figur 2).

Ser man sociala investeringar på det senare viset så innebär de först och främst impulsen till ett perspektivskifte kring företeelser som prevention, tidiga insatser och rehabilitering – ett skifte från att se detta som kostnader till investeringar. Ett sådant perspektivskifte leder med nödvändighet till viktiga omprövningar av våra styr- och uppföljningssystem – ger de korrekt och adekvat information till våra beslutsfattare? Det leder också till omprövningar av organisationsformer, resursfördelningssystem och ersättningsystem – gynnar de långsiktighet och helhetssyn eller inte?

Men det går också att se att med detta strategiska perspektiv blir uppföljning,

utvärdering och organisatoriskt lärande centrala inslag i arbetet. Då fungerar de sociala investeringarna som indikatorer på de systemfel som leder till och skapar ineffektiv resursanvändning. De sociala investeringsinsatserna blir en sorts föregångare i metodutveckling, resursfördelning, styrning och ledning utifrån begreppen långsiktighet och helhetssyn. En förutsättning för detta är att man till sitt förfogande har kalkyl-, analys och uppföljningsmodeller. Vi pratar här om en fundamentalt annorlunda pedagogisk ansats än om man enbart ser de sociala investeringarna som ett konkret (och möjligtvis tillfälligt) problemlösningsredskap.

Men även detta strategiska spår kring sociala investeringar kan se ut på två helt skilda vis. Det ena sättet är att initiativ och förslag till objekt som ska bli till föremål för sociala investeringar tas ut i de berörda organisationerna och den strategiska ledningens roll blir att reagera på och ta ställning till om dessa förslag passar in i den strategiska målbilden – en reaktiv modell. Det andra sättet är att man kring de sociala investeringarna, precis som kring fysiska investeringar, har en sorts långsiktig planmässighet som gör att man agerar på ett proaktivt och planmässigt vis.

Det som då händer är att man skapar sig en möjlighet att anlägga samma långsiktighet i tänkandet på humankapitalet och det sociala kapitalet (d.v.s. människor och relationer) som det fysiska kapitalet. Man gör de olika kapitalslagen mer jämlika och jämnbördiga i beslutsprocessen. Detta förutsätter att man i den berörda kommunen (lands-

tinget) anlägger ett strategiskt planperspektiv på de sociala investeringarna.

### Sociala investeringsplaner

I alla offentliga organisationer har man investeringsplaner av olika slag. Planer som ingår i den budgetprocess som styr resursfördelningen och verksamheten. En av riskerna med att i särskild ordning avsätta medel för sociala investeringar är att de får ett eget liv och att de hamnar utanför den ordinarie planerings- och budgetprocessen i kommunen. En annan risk är att de objekt som man avsätter medel till snarare är de objekt som man med tillräckligt hög röst lyckats argumentera för, inte de objekt som efter analys skulle vara de med högst/bäst socioekonomisk avkastning eller de som kan ge mest marginalnytta per insatt krona. En tredje risk är att enskilda beslutsfattare kommer att driva fram investeringsobjekt som är de egna favoritobjekten eller käpphästarna.

Detta kan man möjligtvis hantera genom att betrakta det sociala investeringsarbetet på samma sätt som annat investeringsarbete. Man integrerar det processmässigt i det övriga plan- och budgetarbetet. För att lyckas med detta bör man då beakta följande:

- Utgångspunkten är att man formulerar vilka strategiska mål man vill uppnå i det sociala investeringsarbetet. Mål som anknyter till alla tre nivåerna av framgång vi tidigare har diskuterat.
- Därmed säger man också att man dels vill ha en planmässighet i hur de sociala investeringarna avsätts och dels

en utvärderingsprocess vars syfte är att se vilket lärande detta kan skapa.

- Detta i sin tur innebär att de sociala investeringarna också kan ses som en sorts systemfelsindikator som kan leda till diskussioner och beslut om organisation, styrning, uppföljning samt resursfördelnings- och ersättningssystemen.

I och med det får man en proaktiv strategisk process kring de sociala investeringarna vilket bl.a. innebär att beslutskriterier för val av investeringsobjekt samt beslutsprocedur – hur och vem som beslutar – blir än mera avgörande än annars.

För att kunna genomföra detta strategiska arbete bör man förmodligen analysera befintliga data i den egna organisationen. Man undersöker vilka strukturbriter som finns på den egna hemmaplanen. Man kanske tittar på vilka behandlingsformer som är över- respektive underrepresenterade i det utbud man har. Man kanske analyserar om slutna vårdformer på institution eller öppna vårdformer på hemmaplan inom missbruksvården är mest kostnadseffektiv. Och man kanske studerar vilka grundskolor, förskolor och gymnasieskolor som är överrepresenterade bland socialtjänstens målgrupp (klienter). Det handlar alltså om att på ett strukturellt plan få en bild av hur dagens verksamheter skapar eller inte skapar utanförskap. En sådan ansats leder naturligtvis inte till några popularitetspoäng i den egna organisationen. Det utmanar det bestående och de existerande strukturerna liksom organisation, meto-

der, värderingar och ledarskap. Plågsamt, men icke desto mindre viktigt. Det finns naturligtvis vissa faror med detta förhållningssätt. En sådan är att man byråkratiserar processen och tappar alla de goda idéer som en mer reaktiv arbetsprocess innebär. En annan fara är att man i alltför hög grad fokuserar det sociala investeringsarbetet kring frågor som tämligen enkelt låter sig kvantifieras och mätas i ekonomiska termer.

## Slutsatser

Vi har två stora samhällsproblem – effektivitetsproblemet och utanförskapsproblemet - som delvis är varandras spegelbilder. Sociala investeringar kan vara en väg att tackla dessa två utmaningar. Det avgörande vägvalet är att med dessa sociala investeringar gå bortom de enskilda investeringsprojekten eller att fokusera på att bryta enskilda personers utanförskap. Avgörande är också att gå bortom fruktlösa

diskussioner om de investeringsmedel som avsatts ska kallas fond eller inte. Det centrala vägvalet kring ett arbete med sociala investeringar handlar om ifall man anlägger det man skulle kunna kalla ett systembevarande eller ett systemsmörjande perspektiv. Det väsentliga är att se dessa sociala investeringar som en strategisk hävstång med syfte att uppnå strategisk förändring av de system som bidrar till att skapa och förstärka utanförskapet; styr- och uppföljningssystem med kortsiktighet och fragmentering som främsta egenskap, resursfördelnings- och ersättningsystem med likartade egenskaper samt organisationsstrukturer baserade på ett stuprörstänkande. Därigenom kan vi förändra våra offentliga system i en sådan riktning att det bidrar till att reducera utanförskapet och höja effektiviteten i vår resursanvändning.

## Begreppet - Folkhälsovetenskap

Folkhälsovetenskap studerar befolkningens hälsa och ohälsa liksom hälsosystem ur ett samhällsperspektiv, och producerar kunskap om hälsans sociala bestämningsfaktorer.

Genom folkhälsoarbete är målsättningen att förebygga ohälsa och främja en jämlik hälsoutveckling i befolkningen.

Folkhälsovetenskap är tvär- eller flervetenskaplig och använder särskilt metoder och begrepp från epidemiologi samt samhälls- och beteendevetenskap.

*Högskoleverket, Rapport 2007:8 R*