

Sociala investeringar med Malmö som exempel

Anna Balkfors¹ Susanna Jakobsson² Bjarne Stenquist³ Erik Wesser⁴

¹Utvecklingsstrateg Malmö stad och fd huvudsekreterare i Kommission för ett socialt hållbart Malmö. E-post: anna.balkfors@malmo.se. ²Hållbarhetsekonom Malmö stad. E-post: susanna.jakobsson@malmo.se. ³Projektledare Malmö stad. E-post: bjarne.stenquist@malmo.se. ⁴PhD, FoU-kordinator Malmö stad. E-post: erik.wesser@malmo.se.

I Malmö stad pågår flera initiativ med bäring på begreppet sociala investeringar, inte minst som en följd av politiska beslut som baseras på Kommission för ett socialt hållbart Malmö (Malmökommissionen). Denna förespråkar att ett socialt investeringsperspektiv genomsyrar hela den kommunala planeringen. Nu utreder staden hur sociala investeringar kan värderas genom modeller för hälso- och samhällsekonomiska beräkningar, hur perspektivet kan integreras i budgetarbete och följas upp i en hållbarhetsredovisning. Vidare har kommunen infört tre sociala investeringsfonder på sammantaget 100 miljoner kronor. I artikeln diskuteras olika aspekter av Malmökommissionens slutsatser, fonderna och pågående utvecklingsarbete där fysiska investeringar används som hävstång för sociala investeringar och vice versa.

In Malmö, there are several initiatives that relate to the concept of social investment, in particular as a result of the work of the Commission for a socially sustainable Malmö. This commission advocates that social investment perspective permeates the entire municipal planning. Following this work, the municipal government has commissioned a study on how social investments can be valued using health economic and/or socioeconomic assessments and how this perspective can be integrated in the budget process. Furthermore, the municipality has introduced three social investment funds totaling SEK 100 million. This article discusses various aspects of the Malmö Commissions conclusions, Malmö's social investment funds and an ongoing initiative where physical investment is used as a lever for social investment and vice versa.

Inledning

Kommunstyrelsen i Malmö beslutade i november 2010 att tillsätta *Kommission för ett socialt hållbart Malmö* (Malmökommissionen) som en politiskt oberoende utredning. Syftet var att med utgångspunkt i strukturella orsaker

till sociala skillnader och ojämlikheter i hälsa identifiera vad som är påverkbart och föreslå förändringsstrategier. Malmökommissionen avslutade sitt arbete i mars 2013 genom att överlämna en slutrapport till kommunstyrelsen:

Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa med vetenskapligt underbyggda rekommendationer om hur man kan minska ojämlikhet i hälsa i Malmö (Kommission för ett socialt hållbart Malmö, 2013).¹

Det sociala investeringsperspektivet framkommer tydligt i slutrapporten, vilket innebär att kommissionen förespråkar en perspektivförskjutning från att ensidigt betrakta sociala insatser som kostnader, till att betrakta dem som investeringar. För att åstadkomma denna perspektivförskjutning lägger kommissionen tyngd vid att skapa en mer öppen, involverande, transparent och kunskapsbaserad styrning av staden. Mot denna bakgrund lämnar kommissionen två övergripande rekommendationer:

Etablera en social investeringspolitik som kan utjämna skillnaderna i levnadsvillkor och göra samhällsystemen mer jämlika.

Förändra processerna genom att skapa kunskapsallianser och demokratisera styrningen.

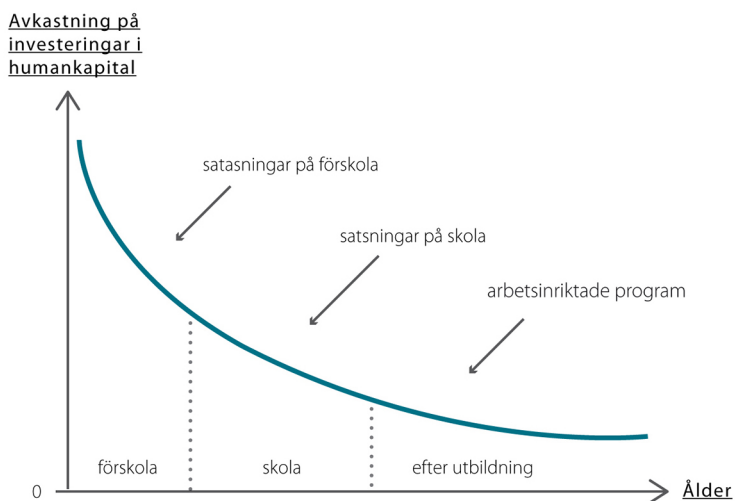
Att etablera en social investeringspolitik, menar kommissionen, tar sin utgångspunkt i diskussionen om hållbar utveckling och ett perspektivskifte i synen på tillväxt och utveckling. Det är inte tillväxten i ekonomin som står i centrum utan människans hälsa och välfärd, hennes överlevnad och de ekologiska utmaningarna. Ojämlikhet

i hälsa hänger ihop med synen på, liksom det ömsesidiga beroendet mellan, tillväxt och välfärd. För att kunna avläsa ett lands eller en stads utveckling behövs därför mått som speglar alla hållbarhetsdimensioner; ekonomiskt, miljömässigt och socialt.

Sociala investeringar handlar till stor del om kommunens grunduppdrag – att genomföra förebyggande insatser för att förbättra livsvillkoren för malmöbor på kort och lång sikt med ett särskilt fokus på barn och unga och tidiga insatser. I Malmökommissionens slutrapport illustreras detta med en figur hämtad från nobelpristagaren James Heckman (2006; Figur 1). Figuren visar att tidiga investeringar i förskolan är de som i ett livslångt perspektiv ger störst utdelning både samhällsekonomiskt och för individer.

Genom att beskriva förebyggande insatser som ”investeringar” istället för kostnader har man visat på behovet av att i större utsträckning genomföra och beräkna värdet av dessa insatser – för att fånga både sociala och ekonomiska kostnader och ”nyttor”. Nyttan kan beskrivas som ökad kvalitet för individen, kommunen och samhället i stort. Ett socialt investeringsperspektiv handlar också om att säkerställa att rätt insatser görs för varje individ eller grupp vid rätt tidpunkt för att skapa största

¹ Kommission för ett socialt hållbart Malmö beskrivs som en av världens första ”lokala Marmotkommissioner” baserad på WHO:s *Commission on social determinants of health* och rapporten *Closing the gap in a generation* (WHO, 2008). Malmökommissionens 14 kommissionärer, ordförande och huvudsekreterare bestod av forskare och Malmöexperter. Tillsammans med ett 50 tal forskare utarbetades 30 vetenskapliga underlagsrapporter om Malmöbornas hälsa, olika aspekter på sociala bestämningsfaktorer; utbildning, arbete, försörjning, stadsplanering, hälso- och sjukvård mm. samt underlag om förhållandet mellan hälsa och hållbarhet, demografisk utveckling etc. Drygt 2000 personer från olika samhällssektorer involverades i arbetet som avslutades genom att en slutrapport överlämnades till kommunstyrelsen. I Malmö pågår nu ett omfattande implementeringsarbete. För mer information: www.malmo.se/kommission



Figur 1. Beräkning av avkastning på investering i humankapital för barn från resursfattiga förhållanden ur ett livsperspektiv. Källa: Heckman, 2006.

möjliga nytta för varje insatt krona. Här kan samhällsekonomiska och hälsoekonomiska beräkningar tillföra viktiga perspektiv i beslutsfattande och i olika prioriteringsprocesser. För att belysa resonemanget gjorde kommissionen hälsoekonomiska beräkningar av ett antal åtgärder. Bland annat av Bunkeflomodellen² där man infört en timmes fysisk aktivitet om dagen för alla elever i åk 1 och 2 och utvärderat såväl hälsoaspekter som skolprestationer. Analysen visar att projektet varit en lönsam satsning för kommunen såväl pedagogiskt som ekonomiskt, och att ett införande av daglig idrott och hälsa i samtliga Malmös grundskolor skulle öka det potentiella produktionsvärdet med 59 miljoner kronor under den tioårsperiod som följer efter fullständig grundskola. Den högre utbildningsnivå som åtgärden visats leda till skulle därutöver bidra till att reducera

sjukvårdskostnaderna med nästan lika mycket, 56 miljoner kronor. Dessa värden överstiger de cirka 16 miljoner kronor som personal- och lokalkostnader uppgår till för att genomföra investeringen. Omräknat per elev skulle en investering på 4,600 kronor ge en vinst på 38,000 kronor (ökat produktionsvärde + minskad sjukvårdskostnad) för varje elev (Kommission för ett socialt hållbart Malmö, 2013).

Den 5 mars 2014 fattade kommunstyrelsen beslut om det fortsatta arbetet utifrån kommissionens rekommendationer och åtgärdsförslag. Kommunstyrelsen ställde sig bakom de två övergripande rekommendationerna och det fortsatta arbetet bygger på Malmökommissionens 74 åtgärdsförslag och cirka 70 remissvar. Alla stadens förvaltningar och bolag ska beakta kommissionens slutrapport och underlagsrappor-

² Bunkefloprojektet startade på Ängslättskolan i Malmö där den lokala idrottsföreningen möjliggjort för alla barn i åk 1 och 2 att få en timmes fysisk aktivitet om dagen. Projektet har utvärderats på vetenskaplig grund. www.bunkeflomodellen.com

ter i sitt fortsatta arbete för ett socialt hållbart Malmö. Sammanlagt har ett 30-tal nya utredningsuppdrag startats på olika förvaltningar och ett intensivt implementeringsarbete pågår som involverar alla kommunens verksamheter och många samverkansaktörer.

Att omsätta Malmökommissionens slutsatser avseende ett socialt investeringsperspektiv handlar både om perspektivförändring och om att utveckla konkreta verktyg för styrning och ledning. Budgetprocessen, systematiken för att prioritera de kommunala resurserna samt uppföljning av ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter är tre centrala delar i styrning av den kommunala verksamheten. För att konkretisera hur ett socialt investeringsperspektiv kan integreras i styrning och ledning initierade kommunstyrelsen redan när slutrapporten presenterades en utredning och gav stadskontoret i uppdrag att;

-utreda möjligheten till en hållbarhetsredovisning med nya, kompletterande mått på samhällsutveckling

-utreda möjligheterna för framtagandet av kommungemensamma modeller för samhällsekonomiska/hälsoekonomiska beräkningar

-utreda hur sociala investeringar kan integreras i budget 2015

Resultatet av utredningen finns sammanfattad i en rapport (Malmö stad, 2013). Man slår fast att begreppet sociala investeringar inte begränsas till ett enskilt projekt eller fond utan består av perspektiv och arbetssätt som kan användas i prioriteringsprocesser för att uppnå mål inom ramen för hela

Malmö stads budget. Det är viktigt att skapa förutsättningar som kan bli genomgripande och långsiktiga i organisationen. I utredningen sammanfattas ett antal aspekter för detta.

Malmö stad har inlett ett arbete kring en *ny målstruktur*. Som en del i detta arbete öppnas nya möjligheter att formulera gemensamma mål för hållbar utveckling och prioriteringar som gör det möjligt att överbygga några av de hinder som en budget i olika stuprör kan utgöra. Genom att utveckla mål och uppföljningsprocesser på samtliga nivåer skapas förutsättningar för att integrera det sociala investeringsperspektivet i stadens styr- och ledningssystem.

Samhällsekonomiska och hälsoekonomiska beräkningar kan tillföra viktiga perspektiv i beslutsfattande och i olika prioriteringsprocesser och utredningen föreslår en modell för att 1) kunna jämföra mer än en tänkbar insats för att uppnå resultat/mål och 2) utvärdera alternativ i en tvärasektoriell grupp på ett tidigt stadium. I modellen föreslås ett urval av hälsoekonomiska och samhällsekonomiska beräkningar att ingå tillsammans med andra verktyg som hälsokonsekvensbedömningar och värdeplanering.

En hållbarhetsredovisning kan utgöra en del av årsredovisningen, där stadens gemensamma mål följs upp med indikatorer. Arbetet med en hållbarhetsredovisning och utveckling av modeller för att prioritera och mäta effekter av sociala investeringar ställer krav på *kompetens och samverkan* mellan verksameter inom kommunen och externa

aktörer. Här förutsätts ett tvärsektorielt och transdisciplinärt samarbete. Vidare är *tydlighet och verksamhetsöverskridande ledarskap* en förutsättning för att hålla ett socialt investeringsperspektiv aktuellt över tid - även i ekonomiskt svåra tider (Malmö stad, 2013).

Malmö tre sociala investeringsfonder

Malmö stad har liksom många andra kommuner etablerat sociala investeringsfonder för att skapa förutsättningar för att prioritera förebyggande insatser. Totalt har 100 miljoner kronor av eget kapital öronmärkts till tre sådana fonder. Den första riktar sig till förebyggande arbete gentemot barn och unga (50 Mkr), och de andra två har inriktning på förebyggande arbete mot hemlöshet (40 Mkr) respektive personalhälsa (10 Mkr). För att beviljas medel ska kopplingen mellan insatser och effekter ha vetenskapligt stöd, och det ska finnas en tydlig ekonomisk kalkyl över förväntade minskade kommunala kostnader över tid. Något som kännetecknar Malmö stads fonder är att de bygger på en strikt återföringsmodell, där det finns ett tydligt återbetalningsansvar från de kommunala nämnder i vilka kostnadsminskningarna förväntas visa sig.

Ett exempel på en insats som har fått medel ur fonden för barn och unga är ett gränsöverskridande team med fokus på att förebygga psykisk ohälsa för barn och unga från förskoleklass till årskurs 6. Speciellt för denna satsning är att ett samverkansforum etablerats mellan chefer inom grund- och

förskola, individ- och familjeomsorg, barn- och ungdomspsykiatri, barnavårdscentral, fritidsverksamhet och ekonomi för att säkerställa ett effektivt gränsöverskridande arbete.

Två andra exempel på satsningar som beviljats fondmedel (*Hela familjen* respektive *Barnfamiljer på Almgården*) tar sikte på de väl kända risker som är förenade med att växa upp i hushåll som under längre tid uppstår försörjningsstöd (Sjögren & Svaleryd, 2011). Det övergripande målet är att hjälpa föräldrar i barnfamiljer på sin väg till självförsörjning genom tätt stöd och samverkan. I sammanhanget bör även nämnas en satsning om ytterligare 30 miljoner kronor för att utveckla socialtjänstens arbete för att hjälpa Malmöbor till självförsörjning. De viktigaste beståndsdelarna är stärkt bemanning, kompetensutveckling, metodstöd och samverkan med andra parter. Här riktas ett särskilt fokus på barn och barnfamiljer, med ett uttalat socialt investeringsstänkande i botten.

Ett utvecklat socialt investeringsstänkande

Även om Malmö stads sociala investeringsfonder bara existerat sedan 2012 finns det flera erfarenheter som är värda att nämna. En kärna i det som brukar kallas sociala investeringar är *förväntade effekter* och *framtida kostnadsminskningar*. De ansökningar som beviljats medel i Malmö har generellt präglats av en tydlig genomlysning i dessa avseenden. Själva ansökningsförfarandet och riktlinjerna bjuder in till mer grundliga reflektioner kring behov, vad som kan väntas vara effektiva insatser,

målgruppernas lämplighet, realistiska förväntningar på resultat samt rimliga kalkyler över ekonomiska effekter på sikt. De sociala investeringsfonderna verkar i detta avseende ha underlättat prioritering och genomförande av tidiga insatser i verksamheterna.

Samtidigt har de ansökningar som hittills beviljats medel - med ett undantag - kommit från enskilda (dåvarande) stadsdelar och rör relativt små satsningar sett till antalet individer. Rimligen är det svårare att uppskatta de långtgående effekterna och kostnadsminskningarna med ett begränsat urval; att exempelvis bedöma antalet framtida institutionsplaceringar som kan undvikas bland en grupp barn blir rimligtvis mer realistisk på ett större underlag.

Begränsande faktorer

Villkoren för att erhålla medel ur Malmö stads sociala investeringsfond är i två avseenden relativt strikta. För det första kräver riktlinjerna för fonden en tydlig koppling mellan insats och effekt, som är grundad i vetenskap eller beprövad erfarenhet. Medlen tenderar alltså att riktas främst till specifika målgrupper med en väldefinierad problematik. Bredare satsningar, både vad gäller insatsernas och målgruppens karaktär, kan ha svårare att leva upp till de krav som ställs. Uttryckt i termer av förebyggande arbete innebär det en risk att riktlinjerna i realiteten utesluter olika former av primär prevention. Initiativ som annars är välgrundade och beprövade, men där det är svårare att förutse och precisera de framtida konsekvenserna för de kommunala kostnaderna på ett detaljerat sätt har svåra-

re att rymmas i den befintliga modellen för den sociala investeringsfonden.

För det andra har Malmö stads modell för den sociala investeringsfonden ett tydligt krav på att precisera vem som är återbetalningsskyldig för framtida kostnadsminskningar. Fonden riktar sig därmed företrädesvis till satsningar med en mycket hög grad av förutsägbarhet och tydlighet vad gäller de framtida kommunala kostnadsminskningarna. I realiteten betyder det att en satsning som förväntas betala sig över tid inte kan komma till stånd med mindre än att en eller flera nämnder tar på sig att stå för motsvarande kostnadsminskningar i form av återbetalning i framtiden. Konstruktionen manar på så sätt till försiktighet, och den sociala investeringsfonden premierar satsningar vars effekter i hög grad är förutsägbara och där kostnadsminskningarna är enkla att räkna på och ligger nära i tid.

Från sociala investeringsfonder till ett skifte av perspektiv

En utmaning är att få till stånd systematik i de insatser som görs med stöd av fonden, resultatmätning och implementering i ordinarie verksamhet. Lika viktigt som att integrera verkningsfulla insatser och processer är det att säkerställa att sådant som inte har någon effekt och inte är värdeskapande för individen, kommunen eller samhället i stort tas bort.

Med utgångspunkt i det tankesätt som de sociala investeringsfonderna har stimulerat är ett naturligt nästa steg att vidga fokus till kommunens ordinarie

verksamhet, och inom ramen för hela Malmös budget sträva efter att vidareutveckla nuvarande processer för att i större utsträckning prioritera och följa upp förebyggande insatser.

Fysiska investeringar som sociala investeringar och vice versa

En aspekt av socialt investeringsperspektiv är att använda fysiska investeringar som hävstång för att också nå sociala mål. Det är en av Malmökommissionens rekommendationer med argumentet att en stads planering och boendemiljö påverkar människors välbefinnande, hälsa och dess sociala fördelning i många avseenden och att stadsplaneringen har stor potential att minska bostadssegregation.

Bygga om dialogen

Går det att använda det uppdämda investeringsbehovet i ett miljonprogram som språngbräda för en konkret social investeringsstrategi? Den frågan utforskar *Bygga om dialogen* som drivs av Malmö stad i samverkan med en rad aktörer inom privat, offentlig och tredje sektor.

Ett resultat av dialogen är det avtal som slöts i april 2014 mellan Malmö stad och fastighetsbolaget Trianon. De bygger det första nya bostadshuset på 30 år i Lindängen, ett av Malmös miljonprogramsområden, med 25 procent av arbetskraften för byggnation och underhåll rekryterad och utbildad bland arbetslösa hyresgäster. Malmö stad ger i motprestation rabatt på markhyran som trappas ner efterhand och Arbets-

förmedlingen bidrar med utbildning och jobbmatchning.

Sedan tidigare pågår en upprustning av Trianons befintliga fastigheter i Lindängen där energiförbrukningen reduceras med 50 procent. I detta projekt ska det skapas närmare 30 arbetstillfällen av olika längd.

Det som skymtar fram här är en växande insikt hos olika fastighetsägare att värdet på deras fastigheter är beroende av kvaliteten på de liv som levs i dessa fastigheter. Man kan skönja en koppling mellan ”fastighetskapitalet” och det ”sociala kapitalet”.

Den kopplingen är särskilt viktig i Sverige, som med bara drygt sju miljoner invånare byggde 650,000 flerbostadshusen på rekordtid åren 1965-1975. Det har fått till resultat att hela 33 procent av flerbostadshusbeståndet i Sverige finns i miljonprogramsområden. Det är en lika hög andel som i Polen och Bulgarien och gör Sverige unikt bland västländer.

I en underlagsrapport till Malmökommissionen presenterade Tapio Salonen data som visar att en stor andel av Malmös socialt och ekonomiskt mest utsatta medborgare bor i stadens miljonprogramsområden (Salonen, 2013). Samtidigt är fastigheterna i dessa områden i betydande behov av upprustning. Därför behövs en lösning för flera problem samtidigt: fastigheterna ska kunna hålla i ytterligare 40 år, de som bor i dessa områden ska kunna bo kvar även efter en renovering samtidigt som renoveringen behöver utnyttjas för att

skapa ett bättre liv för de boende.

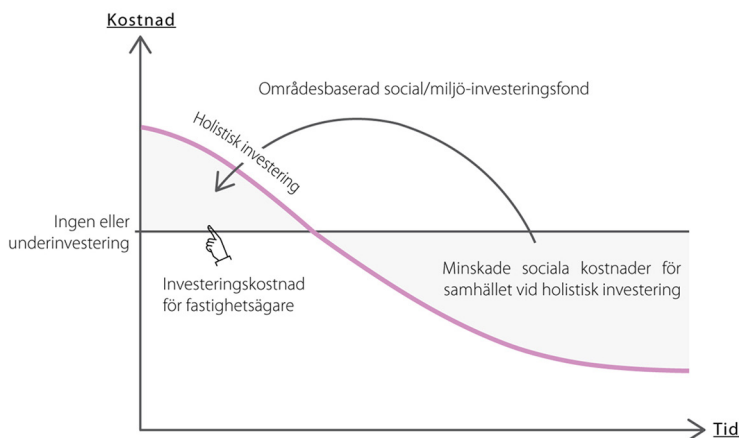
Detta kan tyckas vara tre målsättningar som är omöjliga att förena. Det är möjligt om alla kostnader som är knutna till dessa områden och som främst är en funktion av låg utbildnings- och sysselsättningsnivå räknas in i kalkylen. Nationalekonomerna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog har i en rapport till *Bygga om dialogen* visat att den låga sysselsättningsgraden i Lindängen indirekt kostar samhället ca 250 miljoner kronor per år i uteblivet BNP-bidrag och uteblivna skatteintäkter. De direkta kostnaderna beräknas för Malmö kommun, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne (hälsovård) och kriminalväsendet vara ytterligare ca 250 miljoner kronor. Kalkylerna illustrerar åtgärder för att utveckla ett mer koordinerat samarbete mellan myndigheter och andra aktörer, ett socialt investeringsperspektiv (Nilsson & Wadeskog, 2013). Figur 2 visar en schematisk bild över hur investeringskostnader för fastighetsägare kan

ge minskade sociala kostnader för andra aktörer på sikt.

Det finns en stor potential i att fastighetsägare, byggtreprenörer, socialtjänst, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan m.fl. går samman för att hitta gemensamma nämnare där alla parter tjänar på att verka utanför de egna stuprören. Det är början på att utforma gemensamma ”investeringspaket”. En viktig början i en sådan social investeringsstrategi är att utarbeta konkreta modeller för en ur alla aspekter hållbar upprustning av miljonprogramsområden med särskilt fokus på lokalt jobbskapande.

Slutsatser

Malmö stad kan ses som ett exempel där begreppet sociala investeringar används som policy genom att kommunstyrelsen initierat *Kommission för ett socialt hållbart Malmö* och ställt sig bakom rekommendationer om ett socialt investeringsperspektiv. Därtill används begreppet sociala investeringar som



Figur 2. En illustration av hur investeringskostnader för fastighetsägare ger minskade sociala kostnader för andra aktörer på sikt. Källa: Kommission för ett socialt hållbart Malmö, 2013 (omarbetad från Nilsson, 2012).

benämning på flera av de verktyg som kommunen förfogar över för styrning, såsom resursfördelning och prioritering av insatser. Det exemplifieras av sociala investeringsfonder och sociala klausuler vid offentlig upphandling. Tydligt är att begreppet sociala investeringar inte begränsas till ett enskilt projekt eller fond utan också ges utrymme för förändring av perspektiv och förhållningssätt i budgetarbete.

Referenser

- Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. American Association for the Advancement of Science. *Science* 312:1900-02.
- Malmö stad (2013). *Utredning gällande hållbarhetsredovisning, samhällsekonomiska/hälsoekonomiska beräkningar och sociala investeringar*. Stadskontoret, Malmö stad.
- Nilsson, I. (2012). *Den ojämlika välfärden i Malmö ur ett socioekonomiskt perspektiv*. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. <http://www.malmo.se/Kommun-politik/Kommission-for-ett-socialt-hallbart-Malmo/Underlag-och-rapporter.html>
- Nilsson, I & Wadeskog, A. (2012). *En miljonprogramssatsning i Lindängen och det sociala kapitalet*. OFUS.
- Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013). *Malmöns väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa*. Malmö: Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Salonen, T. (2013). *Befolkningsrörelser, försörjningsnillkor och bostadssegregation. En sociodynamisk analys av Malmö*. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. <http://www.malmo.se/Kommun-politik/Kommission-for-ett-socialt-hallbart-Malmo/Underlag-och-rapporter.html>
- Svensson, P. (2012). *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa*. Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. <http://www.malmo.se/Kommun-politik/Kommission-for-ett-socialt-hallbart-Malmo/Underlag-och-rapporter.html>
- Sjögren, A. & Svaleryd, H. (2011). *Nillott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*. IFAU-rapport 2011:5. Uppsala: IFAU
- World Health Organization, Commission on social determinants of health (2008). *Closing the gap in a generation*. Geneva, World Health Organization.