

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL)¹ prognoser tecknar en dystert bild för kommuner och regioner där välfärdsbehoven för barn och äldre ökar långt mycket snabbare än skatteintäkterna från den arbetsföra befolkningen. Budgetåtstramningar riskerar att medföra nedprioriteringar av förebyggande insatser som långsiktigt kan ge samhällsvinster. Offentlig sektor är uppbyggd för att hantera enskilda sakområden, utan hänsyn till en större helhet. Diskussionen om den offentliga sektorns förmåga att hantera samhällsutmaningar proaktivt och att förebygga framtida utanförskap på ett resurs-effektivt sätt är ständigt aktuell.

Ett möjligt sätt att bemöta välfärdsutmaningar är någon form av sociala investeringar. Begreppet sociala investeringar saknar en allmänt accepterad definition. Sociala investeringar tar sig uttryck dels som ett *perspektiv* eller synsätt som framhäver att kostnader för sociala insatser ska ses som investeringar i humankapital, dels som konkreta *arbetssätt* med tillhörande metoder och verktyg. I praktisk tillämpning betonas att arbetet ska utveckla nya metoder och arbetssätt för förebyggande och tidiga insatser, stimulera samverkan över förvaltningsgränser eller med andra aktörer och bidra till organisationsutveckling. Detta antas generera sociala och hälsomässiga vinster samt effektivare resursanvändning eller kostnadsbesparingar.

Denna rapport syftar till att ge en aktuell bild av hur kommuner och regioner arbetar med sociala investeringar. Rapporten speglar även hur andra aktörer, som näringsliv och idéburen sektor förhåller sig till sociala investeringar, samt diskuterar utvecklingen i en internationell kontext. Grundfrågan är om sociala investeringar som idé och praktik utgör ett nytt sätt att styra verksamhet och ekonomi

¹ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bytte namn till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i november 2019. I rapporten används den tidigare benämningen SKL.

som främjar ett effektivt resursutnyttjande över tid och mellan sektorer.

Rapporten utgår ifrån fyra övergripande frågeställningar:

1. Hur vanligt förekommande är sociala investeringar i kommuner och regioner?
2. Hur uppfattas begreppet sociala investeringar och vilka motiv finns för att arbeta med dem?
3. Hur bedrivs arbetet med sociala investeringar och vilka strukturella hinder och trögheter finns? Vad består dessa av och hur uppfattas dessa av olika aktörer?
4. Vilka eventuella effekter och resultat kan skönjas i form av:
 - a) utfall för medborgare, verksamheter och samhällsekonomi,
 - b) förändringar på en mer strukturell nivå avseende organisering, samordning och styrning i offentlig verksamhet.

Forskningen är begränsad och det har saknats en uppdaterad bild över hur omfattande genomslaget är av sociala investeringar i den kommunala och regionala kontexten. Rapporten bygger på nytt empiriskt material, både i form av en enkätundersökning till alla kommuner och regioner, vilken är en uppföljning av en enkät som gjordes 2014, samt fördjupningsstudier i några kommunala och regionala praktiker. Sammantaget har ett sextiotial intervjuer genomförts och då även med företrädare från näringsliv och idéburen sektor samt från våra grannländer och EU, som på olika sätt är involverade i processer kring sociala investeringar.

Sociala investeringar i kommuner och regioner förekommer i flera olika former. Rapporten utgår i huvudsak från de spår som i olika utsträckning finns representerade i Sverige:

- Sociala investeringar som ett *perspektiv* för att tydliggöra investeringar i humankapital och värdet av satsningar på förebyggande och tidiga insatser.
- Sociala investeringar som avsättning av ekonomiska resurser till en avgränsad satsning som, i förhållande till ordinarie arbetsätt, förväntas ge bättre utfall för satsningens målgrupp

och på sikt leda till minskade samhällsekonomiska kostnader (s.k. *sociala investeringsfonder*).

- Sociala investeringar som modell för att få olika aktörer att gemensamt arbeta mot ett definierat mål med finansiell riskdelning kopplad till sociala och ekonomiska utfall som bärande princip (s.k. *sociala utfallskontrakt* från engelskans Social Impact Bond).

Ett fjärde spår som kan skönjas men som ännu inte finns representerat i Sverige är sociala investeringar som finansiellt instrument i form av *sociala obligationer*, analogt med gröna obligationer.

Förekomst

Av kommunerna har 137 kommuner (47 procent) aktualiserat arbete med sociala investeringar på något sätt. Av dessa har 70 kommuner avsatt särskilda medel för sociala investeringar (sociala investeringsfonder), vilket är en ökning med 29 procent sedan 2014. En rörlighet kan noteras, då ett 20-tal kommuner som arbetade med sociala investeringar 2014 inte längre gör det 2018, medan ett trettiotal tillkommit. I var sjätte kommun tycks arbetsätten kring sociala investeringar blivit mer förankrat och sammantaget har 111 kommuner (38 procent) åtminstone vid något av tillfällena haft insatser som man definierat som sociala investeringar. Arbetsättet återfinns företrädesvis i större kommuner som styrs av antingen rödgröna partier eller blocköverskridande majoritetsförhållanden.

De totala avsättningarna av ekonomiska medel till sociala investeringar är relativt små i förhållande till kommuners och regioners totala omsättning och motsvarar drygt en promille av kommunernas totala kostnader. Storleksordningarna på de så kallade sociala investeringsfonderna varierar mellan en miljon kronor till 300 miljoner kronor, med ett medianvärde på 5 miljoner kronor. Sammantaget rapporteras att 744 miljoner kronor avsattes 2016 för sociala investeringar (1 687 miljoner kronor om öppna svar från enkätstudien 2018 inkluderas) och av dessa förbrukades drygt en tredjedel under 2016.

Vad gäller regionerna har sociala investeringar varit aktuella i drygt hälften, 11 av 20 regioner, sedan 2014. I sex regioner har arbete med sociala investeringar till synes inte aktualiserats. Av samtliga 20

regioner uppger fem att man avsatt medel för sociala investeringar. Jämfört med 2014 års undersökning framkommer en tämligen oförändrad bild. Avsättningarna till sociala investeringar varierar i storleksordning mellan 10 och 30 miljoner kronor.

Det är enbart Norrköpings kommun som har ett sociala utfallskontrakt med en extern finansiär, och i Botkyrka och Örnsköldsvik pågår två så kallade "interna utfallskontrakt" för att minska sjukskrivningarna inom respektive kommun. Enkätstudien vittnar om att många kommuner och regioner saknar kunskap om sociala utfallskontrakt och att det finns pågående diskussioner om former för etablering av socialt utfallskontrakt i fyra andra kommuner.

Även om antalet kommuner och regioner som har avsatt särskilda medel för sociala investeringar har ökat över tid är volymerna i förhållande till driftsbudgetarna små och det är svårt att hävda att det skett ett större genomslag. Däremot kan vi se ett ökande genomslag för sociala investeringar som perspektiv de senaste fyra åren, vilket delvis kan bero på utvecklingen internationellt och ett växande intresse från näringsliv och idéburen sektor.

Motiv och drivkrafter

Av de 70 kommuner och fem regioner som avsatt medel för sociala investeringar finns motiven preciserade i politiskt antagna riktlinjer. Riktlinjerna liknar varandra och motiven likaså. Motiv som framträder är:

- Prova och utveckla nya metoder och arbetssätt för tidiga förebyggande insatser.
- Överbrygga stuprör genom samverkan över förvaltningsgränser och/eller med andra aktörer.
- Fungera som verktyg för organisationsutveckling och en lärande organisation.
- Generera sociala och ekonomiska vinster – effektivare resursanvändning.

Det framträder också en mer kritisk syn på begreppet sociala investeringar då det upplevs krocka med den kommunala ekonomistyrningen och etablerade redovisningsprinciper. Särskilt begreppet

social investeringsfond har skapat förvirring eftersom det i egentlig mening inte är någon fond utan en avsättning av medel, antingen som anslag i driftsbudgeten eller som öronmärkning av eget kapital. I en kommunalekonomisk kontext är investering förbehållet fasta tillgångar (byggnader, vägar etc.). Investeringar i humankapital betecknas som offentlig *konsumtion* och tas upp som *kostnader* i redovisningen. Därmed betraktas investeringar i humankapital som direkta utgifter i stället för investeringar. Budgetplanering och redovisningar följer denna uppdelning och det leder till begrepps-förvirring.

Tillämpning

Av de 80-talet kommuner och fem regioner som har pågående eller planerade sociala investeringar har arbetet ofta initierats från politiskt håll. Utgångspunkten är politiskt beslutade riktlinjer för sociala investeringsmedel som anger syfte, omfattning av medel och hur eventuell återföring ska hanteras, prioriterade målgrupper och arbetsformer. Hur arbetet runt sociala investeringar organiserats skiljer sig åt, men genomgående ligger beslutsprocesserna högt upp i beslutshierarkin både på politisk och förvaltningsnivå. De målgrupper som adresseras är främst barn och unga, arbetslösa, nyanlända invandrare och personer med psykisk ohälsa. De verksamheter som vanligen är involverade i arbetet är socialtjänsten, utbildningssektorn, inklusive elevhälsa, och arbetsmarknad/sysselsättning. I flera organisationer har man formerat styrgrupper med representation från flera förvaltningar med dialog för verksamhetsutveckling på strategisk nivå för att bland annat hantera målkonflikter.

Skillnaden gentemot traditionella projektmedel är dels investeringslogiken där det ska vara möjligt att jämföra olika handlingsalternativ, dels arbetssättet som kännetecknas av striktare krav på utvärdering av resultat/effekter för målgruppen och ekonomiska utfall. Medlen är dedikerade för verksamhetsöverskridande satsningar för att främja samarbete och dela risken mellan förvaltningar och verksamheter.

De hinder som framkommer är bland annat förutsättningar för att kunna budgetera för sociala investeringar som sträcker sig över flera budgetår och principer för återföring. Vidare efterfrågas

kapacitet för utvärdering och metoder för att kunna beräkna samhällsekonomiska effekter.

Effekter och resultat

Vår bedömning är att sociala investeringar både som perspektiv och som arbetssätt har en potential att överbrygga stuprör genom att prova nya sätt att nå grupper som riskerar att ”falla mellan stolarna”. Arbetssättet syftar till att bryta kortsiktigt budgettänkande, främja samarbete mellan huvudmän och betona värdet av utfall och resultat, både för medborgare och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Samtidigt finns strukturella hinder, kompetensbrist och kunskapsluckor på flera områden kring sociala investeringar som behöver undersökas vidare.

De försök kring sociala investeringar som pågår i Sverige och internationellt bidrar till en viktig diskussion och ger konkreta uppslag på hur hanteringen av externa effekter, komplexa samhällsutmaningar och proaktivitet i de offentligt finansierade systemen kan förbättras.

Rekommendationer

Med utgångspunkt i rapportens slutsatser är våra huvudsakliga rekommendationer att regeringen bör stimulera en utfallskultur samt att skapa förutsättningar för budgetering och redovisning av sociala investeringar.

1. Efterfråga sociala utfall i offentlig styrning

Brist på långsiktiga konsekvensresonemang av sociala insatser genomsyrar stora delar av offentlig sektor. Uppföljning och rapportering fokuserar ofta på aktiviteter snarare än utfall. Det gäller projektverksamhet, men också uppföljning av ordinarie verksamhet. De modeller som provas som sociala investeringar innebär analyser av behov och konsekvensresonemang om vilka faktiska effekter och resultat som åstadkoms för medborgare. Ett tydligare utfallsfokus och mer sofistikerade underlag om hur bästa möjliga utfall kan uppnås har potential att ge både mer ändamålsenliga verksamheter för medborgare och mer effektiv resurshushållning. En förut-

sättning för ett tydligare utfallsfokus är att beslutsfattare i större utsträckning efterfrågar sociala och miljömässiga effekter av de insatser som görs.

2. *Etablera ett nationellt kompetenscenter/utfallslabb*

Tillgång till evidensbaserade metoder, kunskap om praktisk tillämpning samt utvärderingskompetens saknas i många kommuner, regioner och myndigheter. I Sverige finns begränsade data på både kort- och långsiktiga utfall, liksom på kostnader för förebyggande och sociala insatser. Som ett komplement till statistikinsamling och nationella utvärderingsmyndigheter finns det därför behov av ett förstärkt nationellt stöd.

3. *Utred ramverk för budgetering av sociala investeringar*

Det råder otydligheter och olika uppfattningar om förutsättningarna för att budgetera och redovisa sociala investeringar i förhållande till kommunallagens praxis. Kommunernas och regionernas möjligheter att avsätta medel och disponera positiva ekonomiska resultat i sociala investeringar bör utredas.

4. *Utred etablering av statlig utfallsfond*

Staten har via flera myndigheter en roll som leverantör av välfärdstjänster, men är även finansiär (statsbidrag) av kommuners och regioners verksamhet. Välfärdens utmaningar kräver i högre grad effektivt samarbete mellan offentliga huvudmän, och en vanlig invändning mot sociala investeringar från kommunerna är att de besparingar som förebyggande insatser leder till tillfaller regionerna och staten. Genom en statlig utfallsfond skulle kommuner och regioner kunna ges bättre förutsättningar för att experimentera med utfallsfokuserade initiativ, samarbeten och riskdelningsmodeller.