ARTIKLAR

SOCIALA INVESTERINGAR I SVERIGE: FRÅN LOVANDE IDÉ TILL TYST AVVECKLING

I offentlig sektor är reformer ständigt närvarande. Nya idéer, begrepp och modeller introduceras i en jämn ström, ofta med goda intentioner: att göra välfärden mer effektiv, hållbar och förebyggande. Det kan handla om modeller för att styra offentliga organisationer utifrån "evidens", om sätt att mäta samhällsnytta, eller om idéer som ser satsningar på människor som "investeringar". Den här texten bygger på en flerårig studie av sociala investeringar *(SI) i svenska kommuner[1–2] – en reformidé som slog igenom med kraft under 2010-talet men som också nästan dog ut bara några år senare.*

MATS FRED & KETTIL NORDESJÖ





Tanken att satsningar på människors välbefinnande, utbildning och kompetens tidigt i livet kan minska framtida sociala kostnader har lockat politiker och praktiker i många länder de senaste årtiondena.[3] I Sverige tog sig denna reform framför allt uttryck i formandet av kommunala sociala investeringsfonder (SIF). I denna *översättningsprocess*[4], där policyidéer omtolkas i relation till lokala förutsättningar och aktörer, kom den bredare sociala investeringsidén att utformas som en konkret finansieringsmodell som aktörer på olika sätt bidrog till att konstruera och/eller interagera med. Modellen var starkt präglad av en förväntan om att mätbarhet och utvärdering skulle kunna påvisa effekter, stödja beslutsfattande och legitimera satsningar.

Syftet med denna text är att beskriva hur en reformidé kan få fäste, spridas och sedermera avvecklas. Utifrån drygt 100 intervjuer, en rad studiebesök och observationer samt dokumentanalyser ger vi här en bild av den svenska översättningen av sociala investeringar, vad som gjorde att den tog fart men också vad som bidrog till dess relativt tysta avveckling. Vi menar

att det svenska SI-fallet illustrerar hur reformidéer kan vinna politisk och organisatorisk mark genom löften om mätbarhet och evidens, men samtidigt undergrävas av samma logik när resultat uteblir.

En idé reser till Sverige och tar form

Sociala investeringar som begrepp började vinna mark internationellt under slutet av 1990-talet, med organisationer som OECD och EU i spetsen. Centralt i denna ”reformvåg” var argumentet att socialpolitik och ekonomisk tillväxt inte bara kunde samverka, utan att sociala insatser faktiskt var en förutsättning för ekonomisk utveckling. I Sverige fanns tidiga beröringspunkter med idén om ”produktiv socialpolitik” redan på 1930-talet genom Gunnar och Alva Myrdals arbete.[5] Den mer samtida entusiasmen för SI tog dock fart först kring 2010 men spreds snabbt.

I stället för en genomgripande förändring av hela välfärdsstaten (som ofta presenteras i såväl den akademiska som den populärvetenskapliga litteraturen), kom den svenska översättningen av SI att framför allt präglas av Sociala Investeringsfonder (SIF). Dessa fonder var i grunden interna projektfinansieringssystem från vilka kommunanställda kunde söka medel för förebyggande projekt med målet att minska framtida kostnader. Genom att hantera pengarna via ett projektfinansieringssystem var argumentet att det blev möjligt att investera i aktiviteter bortom den årliga budgetcykeln. Den första sociala investeringsfonden initierades 2006 i en kommun med hjälp av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och en nationalekonomisk konsult och forskare (fortsättningsvis kallad nationalekonomen), som bland annat argumenterade för att enbart 3 av de 90 projekt som denna fond finansierat genererade en samhällsekonomisk vinst på 40–50 miljoner kronor. Med hjälp av den här typen av beräkningar och beskrivningar av ett fåtal ”framgångskommuner” blev SI och SIF ganska snabbt attraktiva begrepp runt om i landet. Det kan noteras att ”framgången” här var att sociala investeringsfonder etablerades, inte att insatserna i sig visat sig fungera. Både SKR och nationalekonomen reste också runt i landet och föreläste om fördelarna med SI och SIF och skrev flera rapporter, vilket skapade stor entusiasm bland kommunerna. Vid mitten av 2010-talet hade ett hundratal svenska kommuner implementerat en eller flera SIF[6] och det fanns flera nationella och regionala nätverk för folkhälsostrateger och ekonomer intresserade av SI och SIF.

Utvärderingens centrala roll i den svenska modellen

Ett viktigt inslag i den svenska tolkningen av sociala investeringar var med andra ord projektorganisering men också betoningen på utvärdering och mätning av resultat. Tanken var att genom tydliga data kunna påvisa effekterna av de finansierade projekten, både i termer av förbättrat socialt välbefinnande och minskade framtida kostnader för kommunen. Denna argumentation baserades på två ömsesidigt förstärkande utgångspunkter: vetenskaplig legitimitet och samhällelig legitimitet.

Vetenskaplig legitimitet: SIF-utvärdering presenterades som ett vetenskapligt verktyg som kunde generera säker kunskap om ”vad som fungerar” bland sociala insatser. Genom att mäta aktiviteter, sociala utfall och ekonomiska konsekvenser skulle man kunna veta vilka projekt som kunde implementeras på bred front och bygga en evidensbas för framtida beslut. Denna typ av argument rimmade väl med den bredare



trenden om evidensbaserad praktik och ”the what works movement” inom offentlig sektor[7]. Många aktörer såg också utvärdering som ett sätt att professionalisera och legitimera socialt arbete och folkhälsoarbete genom att visa på tydliga resultat.

Samhällelig legitimitet: Utöver den vetenskapliga aspekten framhölls utvärdering som ett moraliskt ansvar för kommunerna. Genom att mäta effekterna av de sociala investeringarna var förhoppningen att kunna visa hur sociala investeringsprojekt förebygger sociala problem och därigenom minskar framtida kostnader för samhället. Att koppla sociala insatser till ekonomiska besparingar ger också legitimitet i tider av ekonomisk press. Detta var viktigt inte minst för att kommuner skulle kunna bedriva den typ av insatser som kunde kopplas till sociala investeringar. Att dessutom hantera och förebygga sociala problem redan innan de dyker upp rimmar också väl med ett förebyggande socialt arbete som kom att bli mer framträdande i kommunerna vid denna tid.

Lokala anpassningar och utmaningar i implementeringen

Även om den generella idén om SI och framför allt SIF spreds snabbt, skedde själva översättningen till lokala sammanhang på olika sätt runt om i landet. I vissa kommuner inrättades regelrätta fonder, medan andra hanterade de sociala investeringarna som en eller flera budgetposter. Detta illustrerar hur lokala förutsättningar och aktörers tolkningar spelade en avgörande roll för hur SIF kom att implementeras – där folkhälsostrateger och ekonomer var centrala aktörer.

I en av de många kommuner som vi studerat, låt oss kalla den Sunnahed och använda den som typ-exempel, tog sig SI-idén in dels genom en folkhälsostrateg som inspirerats av SKR och andra kommuners arbete. Men också genom att nationalekonomen som nämns ovan gjorde ett bejublat besök hos dem. Som dåvarande kommunalråd uttryckte det: ”alltså, man blir ju drabbad!… han har ju lösningar… har är ju så klok, så oerhört förståndig och kunnig” (Intervju, 2014). Som i så många andra kommuner samlades en stor del av ledningen och politiker för att lyssna och inspireras och som en direkt konsekvens av detta besök inrättades också en SIF. Men i Sunnahed valde man att kalla det en social investerings*budget* snarare än en fond då ekonomichefen menade att en kommun inte får avsätta pengar i en fond för sociala initiativ på samma sätt som görs i relation till exempelvis teknik och byggnader där kostnaden räknas av på X antal år. Runt om i landet argumenterades här på olika



sätt – några kommuner initierade fonder där eventuell vinst (minskade kommunala kostnader) skulle återbetalas medan andra, likt Sunnahed, initierade en budgetpost för sociala investeringsprojekt (utan krav på återbetalning). Med andra ord anpassade och översatte kommuner idén om SIF till sina lokala förutsättningar och sammanhang – där ekonomerna hade stort inflytande.

Trots den initiala entusiasmen stötte alltså implementeringen av SIF och utvärderingen av sociala investeringsprojekt på flera utmaningar. Många projekt blev småskaliga och hade svårt att påvisa en tydlig inverkan på den övergripande kommunala verksamheten. Utvärderingarna fokuserade ofta på enskilda projekts utfall och aktiviteter och hade svårt att visa på långsiktiga ekonomiska vinster eller bredare samhällseffekter. Det saknades ofta resurser och expertis för att dels initiera och genomföra projekt med förutsättningar att generera sociala investeringar, dels för att genomföra utvärderingar som kunde leva upp till de högt ställda förväntningarna som kom med epitetet sociala investeringar.

Utvärderingens paradoxer och reformens tysta avveckling

Det starka fokuset på projektorganisering och utvärdering, som initialt bidrog både till att göra praktik av det något vaga men attraktiva SI-begreppet, och legitimera dessa sociala investeringspraktiker, blev paradoxalt nog en av anledningarna till att intresset svalnade. En rad metodologiska problem gjorde utvärderingsarbetet utmanande. Det var ofta svårt att hitta evidensbaserade insatser som lämpade sig för sociala investeringsprojekt, vilket ledde till att kommuner inte sällan förlitade sig på insatser grundade i beprövad erfarenhet eller vagt formulerade sociala projekt med svag koppling till SI. Därtill försvårades effektmätningar av bristande tillgång till data eller bristande datakvalitet, vilket gjorde det svårt att avgöra om de uppmätta resultaten verkligen kunde tillskrivas själva insatsen. Detta var inte ett problem på kort sikt, då tilltron till utvärderingens förmåga att generera värdeneutrala bedömningar av sociala interventioner var stark, inte minst hos kommunala beslutsfattare. Men när de förväntade bevisen på kostnadsbesparingar och genomgripande (sociala och ekonomiska) effekter i stort sett uteblev på längre sikt, började politiker och ledning ifrågasätta nyttan med SI och SIF. I vårt illustrativa exempel av Sunnahed ledde detta till att själva definitionen av vad som kunde finansieras via deras SIF vidgades så mycket att den urholkade det ursprungliga syftet. Vid något tillfälle finansierades

exempelvis en pingislokal med svag eller ingen koppling till kriterierna för vad ett SIF-projekt skulle vara. Efter något år med nedskärningar i budgeten avskaffades den helt 2019.

Utveckling i Sunnahed var inte unik. Under samma period rapporterade flera andra kommuner, inklusive de inledande framgångskommunerna, att de avvecklade sina sociala investeringsfonder eller minskade sina SI-relaterade aktiviteter. Även på nationell nivå mattades intresset av. SKR slutade aktivt att driva frågan efter 2019, och en av de mest inflytelserika nyckelpersonerna – nationalekonomen – gick samtidigt i pension. Det nätverk av aktörer, resurser och idéer som hade byggts upp kring sociala investeringar började falla isär när centrala aktörer drog sig tillbaka. Samtidigt fick andra reformer och ramverk, som Agenda 2030, sociala utfallskontrakt (social impact bonds), och gröna obligationer ökad uppmärksamhet.

Berättelsen om sociala investeringar i Sverige illustrerar hur en reformidé översätts utifrån lokala förutsättningar och framträdande aktörers tolkningar.

Från lovande idé till tyst avveckling – det mätbara idealets gränser

Berättelsen om sociala investeringar i Sverige illustrerar hur en reformidé översätts utifrån lokala förutsättningar och framträdande aktörers tolkningar. I det svenska fallet kom idén att präglas av ett ideal om mätbarhet och utvärdering som ett sätt att skapa legitimitet och visa på effektivitet. Den konkreta formen eller modellen av sociala investeringsfonder som projektfinansieringssystem blev ett sätt för den abstrakta SI-idén att konkretiseras och översättas till praktisk handling. Denna konkretisering reducerade idéns komplexitet och innebar att idén blev enklare att sprida mellan kommuner. Här kom såväl SKR som nationalekonomen att spela betydande roller som översättare på nationell nivå, och folkhälsostrateger och ekonomer på en lokal nivå. Men där fokuset på projektfinansiering och mätbarhet gjorde idén om sociala investeringar enklare att sprida, uppstod samtidigt en risk för att mer komplexa och svårfångade aspekter av sociala och ekonomiska effekter förenklades och doldes. När de kvantifierbara bevisen uteblev, var det svårt att upprätthålla det initiala engagemanget och legitimera arbetet.

Slutsatsen är att den svenska satsningen på sociala investeringar visar på både möjligheter och begränsningar i att översätta abstrakta reformidéer till lokal praktik. Berättelsen lyfter fram behovet av legitimitet hos de ”människobehandlande organisationerna” – verksamheter som arbetar med människor, där arbetet och dess effekter är svårmätbara, och som därför ständigt behöver legitimera sin verksamhet och navigera mellan motstridiga samhällsnormer, samtidigt som de bär ett moraliskt uppdrag att bidra till social förändring. Berättelsen understryker i denna mening vikten av att beakta komplexiteten i sociala problem och de utmaningar som finns i att enbart förlita sig på kvantifierbara bevis när man försöker skapa långsiktig social förändring. Den tysta avvecklingen av sociala investeringar i dess SIF-form lämnar också en viktig lärdom om hur beroende reformvågor kan vara av engagerade aktörer och en kontinuerlig legitimering som sträcker sig

bortom enbart mätbara resultat och enskilda tidsbegränsade projekt.

Vår studie kan sägas peka på två implikationer för framtida införanden av reformidéer. För det första är studien ett exempel på att reformer inte misslyckas för att idén i sig är ”fel”, utan snarare för att de inte får chansen att utvecklas och anpassas till den verksamhet där de införs. Carol Weiss[8] skriver om vikten av att skilja på *teorifel* och *genomförandefel* vid implementering av offentlig verksamhet. Teorifel innebär att reformidén är felaktigt utformad, medan ett genomförandefel handlar om att felaktiga eller otillräckliga insatser har gjorts för att nå uppsatta mål. Mot denna bakgrund blir det avgörande att se politik och förvaltning som sammanvävda praktiker, där idéer behöver förankras, översättas och bäras av beslutsfattare och professionella. Att förstå denna dynamik är avgörande för att beslutsfattare ska förstå varför vissa reformer lyckas, och varför andra inte gör det. En välfärdsstat som förnyar sig på ett hållbart sätt behöver därför mer än reformidéer. Den behöver förstå reformpraktikens villkor och ge den det utrymme, det stöd och det tålamod den förtjänar.

För det andra vill vi understryka risken med att reformer reduceras till ”magiska koncept” – begrepp som kännetecknas av en hög abstraktionsnivå, en positiv normativ laddning som gör dem svåra att ifrågasätta, samt ett sken av värdeneutralitet och enkla lösningar på komplexa problem[9]. En konsekvens av detta *teorifel* är att en idés inneboende motsättningar och problem delegeras till en genomförandenivå och uppdagas i en konkret praktik. Att betrakta nya reformidéer med kritisk distans bör därför inte betraktas som bakåtsträvande utan som ett nödvändigt förhållningssätt i införandet av reformer i offentlig verksamhet. ■

LITTERATUR

[1] Fred, M. (2025). Translating reform – the rise and fall of social investment practices in Swedish local government. *Acta Sociologica*, 68(4), 493–510.

[2] Nordesjö, K. (2025). The persuasion of evaluation: The argumentation for social investment fund evaluation in Swedish local government. *Acta Sociologica*, 68(4), 532–541.

[3] Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment*. Oxford University Press.

[4] Czarniawska, B. & Sevón, G. (1996). *Translating organizational change*. de Gruyter.

[5] Myrdal, A. & Myrdal, G. (1934). *Kris i befolkningsfrågan*. Albert Bonniers Förlag.

[6] Balkfors, A., Bokström, T. & Salonen, T. (2020). *Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar*. Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO), Fi 2007:03.

[7] Boaz, A., Davies, H., Fraser, A., et al. (2019). *What works now? Evidence-informed policy and practice*. Policy Press.

[8] Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Prentice Hall.

[9] Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641–658.