

# Vår tids välfärdsproblem, nio sociala investeringar

En WPR-analys av hur välfärdsproblem är representerade i  
sociala investeringar i Örebro kommun

Kandidatuppsats  
Julia Frisk  
Handledare: Maria Hedlund

2022-05-23



**LUNDS**  
UNIVERSITET

# Abstract

Despite Sweden's relatively high figures on living standards several extensive welfare challenges remain such as mental illness, youth unemployment and increased income inequality. Municipalities charged as the extended arm of the welfare state, have over the past 10 years initiated social investments to address these issues. Örebro municipality is described to be one of the municipalities in the leading edge with this work. In turn, social investments as in preventative measures, could be argued as an approach to providing some citizens their civil rights. Consequently, the discrepancy between a citizen's formal rights and a citizen's substantial opportunities to take part in them creates social exclusion. Approaching theories such as social exclusion and poststructuralism, I use the WPR-method to investigate how welfare problems are represented in Örebro municipality's social investments. These representations are producing subject positions generating different conditions for individuals.

The result obtained in my investigation shows that there are several problems represented in each social investment. Absence from school with the risk of not reaching eligibility for upper secondary school, cost problems and lack of collaboration in public activities are more than rarely described as problematic. Finally, the wide range of problem representations can show that welfare policy advancing welfare challenges is not a quick fix.

*Nyckelord:* Sociala investeringar, Örebro kommun, välfärdsproblem, WPR, poststrukturalism, social exkludering, medborgarskap

*Antal ord:* 9914

# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Inledning</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1 Syfte och frågeställning                                | 2         |
| 1.2 Begreppsförklaringar                                    | 2         |
| 1.2.1 Vad är en problemrepresentation?                      | 2         |
| 1.2.2 Vad är en subjektspostion?                            | 2         |
| 1.2.3 Varför social exkludering och inte utanförskap?       | 3         |
| 1.3 Avgränsningar och urval                                 | 3         |
| 1.3.1 Hur ska sociala investeringar avgränsas i analysen?   | 3         |
| 1.3.2 Varför Örebro kommun?                                 | 4         |
| <b>2 Vad är sociala investeringar?</b>                      | <b>5</b>  |
| 2.1 Sociala investeringar som välfärdsparadigm              | 5         |
| 2.2 Sociala investeringar i svensk kontext                  | 6         |
| <b>3 Teoretiska utgångspunkter</b>                          | <b>9</b>  |
| 3.1 Kommunalt självstyre och samverkan                      | 9         |
| 3.2 Social exkludering                                      | 10        |
| 3.3 Formella rättigheter och substantiella möjligheter      | 12        |
| 3.4 Poststrukturalistisk analys                             | 12        |
| 3.5 Reflektion av teori                                     | 13        |
| <b>4 Tillvägagångssätt för analysen</b>                     | <b>15</b> |
| 4.1 WPR- What's the problem represented to be?              | 15        |
| 4.1.1 Tre utgångspunkter för WPR-ansatsen                   | 15        |
| 4.1.2 WPR som analysredskap                                 | 16        |
| 4.2 Praktiskt tillvägagångssätt                             | 17        |
| 4.2.1 Insamling av material                                 | 17        |
| 4.2.2 Tillvägagångssätt i analysen                          | 17        |
| 4.2.3 Källkritik  | 18        |
| 4.3 Reflektion av tillvägagångssätt                         | 19        |
| <b>5 Analys</b>   | <b>22</b> |
| 5.1 Fullfölja skolgången och behörighet till gymnasieskolan | 22        |
| 5.1.1 Föräldrars eller anhörigas roll                       | 23        |
| 5.1.2 Elevens roll  | 25        |
| 5.1.3 Kommunens roll  | 25        |
| 5.2 Strävan efter inkludering                               | 28        |
| <b>6 Slutsatser</b>   | <b>30</b> |
| <b>7 Diskussion</b>   | <b>31</b> |
| <b>8 Referenslista</b>                                      | <b>32</b> |

# 1 Inledning

Trots Sveriges relativt höga siffror på levnadsstandard och medellivslängd, återstår flera omfattande välfärdsutmaningar som skolegregation, psykisk ohälsa och ökad inkomstjämlighet (Balkfors et. al 2020, s. 329). Under de senaste 10 åren har över hälften av Sveriges kommuner initierat sociala investeringar för att möta dessa utmaningar (Balkfors et. al 2020, s. 24). Målgrupperna för sociala investeringar är främst grupper som har fallit mellan stolarna. Med andra ord kan det beskrivas som att diskrepansen mellan en medborgares rättigheter på pappret och dess verkliga tillgodoseende, skapar social exkludering (se Marshall 1950; Schierup 2008; 2010).

Örebro kommun beskrivs av Sveriges kommuner och regioner (SKR) som en av landets främsta kommuner i arbetet med sociala investeringar (Örebro kommun 2021a). (Sedan år 2013 har kommunen avsatt totalt 100 miljoner kronor samt avslutat nio sociala investeringar mellan kommunala verksamheter och civila aktörer (Örebro kommun 2021b)). Till följd av att sociala investeringar introduceras i allt fler kommuner, vill jag analysera Örebro kommuns problemrepresentationer av välfärdsproblem som sociala investeringar i sin tur ska angripa, med utgångspunkt i teorier om social exkludering, medborgarskap och poststrukturalism. Detta för att problemrepresentationer skapar olika subjektspositioner, vilket innebär att tillgången till resurser kommer variera beroende på vilka subjektspositioner individer och grupper tilldelas i samhället. Därför kommer jag använda mig av Carol Bacchis (2009) politiska analys "What's the problem represented to be?" (WPR) för att analysera problemrepresentationen i de problem vilka sociala investeringar är ämnade att motverka i Örebro kommun.

I min analys framkommer flera problem representerade i respektive social investering. Skolfrånvaro med risk för att inte nå behörighet till gymnasieskolan, kostnadsproblem och avsaknad av samverkan i offentlig verksamhet beskrivs mer än sällan som problematiska. Det återfinns också en form av strävan efter inkludering i olika sammanhang. Exempelvis att inkludering i skolan kan leda till att nå behörighet till gymnasieskolan, som i sin tur kan öka möjligheten till inkludering på arbetsmarknaden. Slutligen kan olika och flera problemrepresentationer visa att välfärdspolitiken och välfärdens utmaningar sträcker sig bortom avgränsade och enskilda lösningar.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Jag har initialt en deskriptiv ambition att redovisa hur begreppet sociala investeringar kan framställas på såväl teoretisk nivå som på svensk lokal nivå. Detta gör jag för att därefter beskriva hur Örebro kommun använder sig av sociala investeringar och vilka problemrepresentationer som återfinns i kommunen till de problem som de sociala investeringarna är riktade mot. Med mina teoretiska utgångspunkter i bland annat medborgarskap, social exkludering och poststrukturalism vill jag med hjälp av WPR-metoden undersöka hur välfärdsproblem representeras i Örebro kommuns sociala investeringar. För att bidra med ett ytterligare perspektiv på välfärdsolitik ämnar jag att svara på följande fråga:

*Hur representeras välfärdsproblem som ska motverkas med hjälp av sociala investeringar i Örebro kommun?*

## 1.2 Begreppsförklaringar

För att förstå vad jag menar med problemrepresentation och subjekspositioner kommer jag i detta avsnitt kort förklara min tolkning av begreppen, och hur de används i uppsatsen. Jag beskriver också användningen av begreppet social exkludering.

### 1.2.1 Vad är en problemrepresentation?

Med en problemrepresentation menar jag, med utgångspunkt i poststrukturalismen och WPR-analysen (som förklaras utförligare nedan), hur ett problem är representerat och framställt. Grunden är att varje politiskt beslut förutsätter en problematisering, alltså en problemrepresentation som beskriver och framställer vad problemet är. Denna problemrepresentation behöver dock inte bara vara explicit uttryckt (se Bacchi 2009, s. 31; Osborne 1997, s. 174). Sättet som ett problem beskrivs och uppfattas, kommer i sin tur även att forma problemet i verkligheten (Bacchi 2009, s. 25).

### 1.2.2 Vad är en subjeksposition?

Politiken, med sina problemrepresentationer, ger oss människor, som subjekt, olika roller och positioner i samhället. Vi lever ofta i en viss utsträckning utefter

dessa positioner, både genom det vi tror förväntas av oss, och det som politiken uttrycker. På det sättet kan problemrepresentationerna dels skapa dikotomier av grupper i samhället som står i opposition till varandra, exempelvis arbetslös kontra anställd, och dels indikera vilken av grupperna som står ansvarig för problemet. Tillgången till resurser kommer variera beroende på vart ens egen subjektsposition befinner sig i olika välfärds kategorier. Vissa grupper kommer få ta del av resurserna medan andra grupper blir exkluderade (Bacchi 2009, s. 25).

### 1.2.3 Varför *social exkludering* och inte *utanförskap*?

I uppsatsen kommer min teoretiska utgångspunkt vara i begreppet social exkludering. Jag är medveten om att begreppet utanförskap också förekommer i uppsatsen, och jag vill förtydliga att dessa två kan syfta på samma sak, men ha olika innebörder. Social exkludering skapas och äger rum i samhället, och denna processen kan beskrivas ifrågasätta gränslandet mellan att vara innanför och utanför. Begreppet utanförskap kan istället indikera exkluderingen som ett tillstånd, och på så sätt också enbart förlägga problemet på en av sidorna (se Stigendal 2016; Davidsson 2010). Av den anledningen kan båda orden förekomma, men jag har själv valt att använda begreppet social exkludering i analysen.

## 1.3 Avgränsningar och urval

Här presenterar jag dels hur sociala investeringar kommer avgränsas i analysen, till följd av att begreppet består av flera definitioner, dels motiverar jag varför jag har valt att studera Örebro kommuns sociala investeringar.

### 1.3.1 Hur ska sociala investeringar avgränsas i analysen?

För min avgränsning av sociala investeringar, är det relevant att förstå att begreppet har en bred såväl teoretisk som praktisk definition, med fler definitioner än det som jag kommer använda i analysen. I kommande avsnitt beskriver jag därför hur sociala investeringar återfinns som ett välfärdspolitiskt paradigm och hur de beskrivs i svensk, lokal kontext. Denna förståelse är också relevant för WPR-analysen, och hur mitt valda ämne återfinns på olika teoretiska och praktiska plan (Bacchi 2009, s. 20-21).

I analysen har jag valt att avgränsa sociala investeringar till samma begreppsdefinition som Örebro kommun använder. Örebro kommun använder begreppet sociala investeringar som “[...] en riktad satsning till en utvald och avgränsad målgrupp.” (Örebro kommun 2020, s. 3). För att ansöka om medel för en social investering återfinns kravet om att minst två kommunala nämnder (från olika verksamhetsområden) ska ingå i satsningen, eller att en av dessa är en civil aktör. Med en civil aktör menas ej vinstdrivande företag, men föreningar, stiftelser, kooperativ, välgörenhetsorganisationer (Örebro kommun 2021b).

### 1.3.2 Varför Örebro kommun?

Enligt SKR (2021a) beskrivs Örebro kommun och Norrköpings kommun som två av de främsta kommunerna i landet i arbetet med sociala investeringar. Örebro kommun har genomfört flera sociala investeringar med avsatta medel och år 2015 deltog kommunen i ett nationellt projekt med SKR i fokus på utveckling kring sociala investeringar. Örebro kommun skriver på sin hemsida att de vill vara med och “[...] bidra med värdefull kunskap om hur sociala investeringar kan bli ett viktigt verktyg i den framtida utvecklingen av offentlig sektor.” (Örebro kommun 2021a). Vad som däremot framkommer tydligt, är att på grund av Norrköpings kommuns tidiga introduktion av sociala investeringar, har kommunen varit föremål för en rad forskning när det kommer till sociala investeringar, till skillnad från Örebro kommun (se Norrköpings kommun 2022; Uppdrag Psykisk Hälsa och Social Health Impact Center 2021).

Under de senaste tio åren har Örebro kommun avsatt totalt 100 miljoner kronor och genomfört nio sociala investeringar (Örebro kommun 2021b). Därför anser jag att det finns flera skäl till att studera sociala investeringar kopplade till välfärdsproblem i Örebro kommun. För genomförandet av uppsatsen är det fördelaktigt i och med att det finns mycket material att studera, från styrdokument, riktlinjer och ansökningar om sociala investeringar, till slutrapporter för respektive genomförd social investering. Gällande uppsatsen syfte, är det intressant att studera Örebro kommun på grund av att de avsätter stora medel för sociala investeringarna som de riktar mot specifika välfärdsproblem. Hur dessa välfärdsproblem representeras leder alltså till olika sociala insatser, som kan riktas mot “rätt målgrupp” eller utesluta andra. Olika målgrupper blir följaktligen, eventuellt, tilldelade eller exkluderade resurser.

## 2 Vad är sociala investeringar?

I detta avsnitt introducerar jag vad som har sagts tidigare om sociala investeringar och hur de går att beskriva idag. Initialt förklarar jag hur begreppet används på ett internationellt välfärdspolitiskt plan, och därefter hur det har blivit konceptualiserat på svensk lokal nivå. Slutligen förtydligar jag också varför jag anser att min forskning kan bidra med ett annat perspektiv till den tidigare forskningen om sociala investeringar, och denna form av välfärdspolitik.

### 2.1 Sociala investeringar som välfärdsparadigm

Till att börja med går det att argumentera för att välfärdsreformer är politiskt och institutionellt förankrade till staters ekonomiska tillväxtstrategier. De huvudsakliga drivkrafterna till ekonomisk tillväxt beskrivs i sin tur vara export och nationell efterfrågan. Exportorienterade ekonomier får tillväxt genom exportering av förädlade tjänster och varor, medan de stater som drivs av inhemsk efterfrågan försöker stimulera denna genom antingen privata skulder eller löne- och välfärdsförmåner (Avlijaš et. al 2020, s. 372). Skapandet av fler arbetstillfällen är en av de frågor som regeringar står ansvariga inför sina väljare. Av den anledningen anser jag att det är av betydelse att förstå hur välfärdsreformer och ekonomisk tillväxt samverkar. Samtidigt är det också värt att notera hur denna interaktion inte behöver vara explicit uttryckt i politiska diskurser (Avlijaš et. al 2020, s. 373).

I europeisk ekonomisk verksamhet har välfärdsstaterna i stora drag skiftat från att fokusera på efterfrågan, till att bli mer utbudsorienterade. Det innebär en revidering av välfärdsstaten i termer av att den ska leverera mekanismer i syfte att 'rekommodifiera' individen, med målsättningen att öka möjligheterna till konkurrenskraft i dagens kunskapsbaserade ekonomi (Morel et. al 2012, s. 354). 'Rekommodifiering' kommer från terminologin av Gøsta Esping-Andersens (1990) kategorisering av tre olika välfärdsstater i moderna kapitalistiska stater. Tidigare marxistiska idéer antog försörjning och arbetskraft som betingade, vilket bland annat Esping-Andersen (1990) kritiserade. Han beskrev att den huvudsakliga uppgiften för välfärdsstaten var att 'dekommodifiera' individer, alltså att inte göra individens försörjning avhängig deltagande på arbetsmarknaden. I dagens mer kunskapsbaserade ekonomi går det däremot att tala för att det har skett en 'rekommodifiering' av människor, på grund av hur välfärdsstaten är förutsatt att stödja marknadsmekanismer, snarare än att ersätta



eller revidera dem. Att förbereda individen för den kunskapsbaserade ekonomin, innebär att staten ska göra individen konkurrenskraftig i produktion av tjänster eller varor (Morel et. al 2012, s. 331).

I anpassning till denna kunskapsbaserade ekonomi, har sociala investeringar utvecklats som ett angreppssätt för välfärdsstaten att bemöta välfärdsproblem. Devisen är att investeringar i humankapital kommer möjliggöra skapandet av fler och bättre jobb, som i sin tur ökar konkurrenskraften på arbetsmarknaden (Morel et. al 2012, s. 354). Detta perspektiv vilar på grundidén att välfärdsstatens hållbarhet är avhängig antalet, och produktiviteten, hos framtida skattebetalare (Esping-Andersen et. al 2002). Följaktligen bör politiken och samhället utvidga skattebasen, vilket görs genom ökad sysselsättning som skapar produktivitet och kvalitet, som i sin tur höjer lönerna (Morel et. al 2012, s. 354).

Vidare kan utvecklingen av sociala investeringar anses ha tillkommit som ett svar på de konsekvenser som uppstod av neoliberal politik under 1980-talet. Välfärdsreformer under denna tid ansågs kostsamma och hämmande för den fria marknaden. Statliga interventioner ansågs onaturliga. Under samma period förändrades även den svenska offentliga sektorn av de neoliberal idéerna genom privatiseringar och decentraliseringar, åtföljd av politik för att minska sociala utgifter (Palier & Hay 2017, s. 339-340). Dessa idéer utformades genom passiv och kompenserade politik, som "reparerade" välfärdsproblem genom att upprätthålla inkomstsystem, snarare än att preventivt motverka deras uppkomst (Palier & Hay, s. 334). Den kunskapsbaserade ekonomin förutsätter istället att befolkningen "förbereds" till att vara en konkurrenskraft. Detta för att mildra sociala och ekonomiska risker med exempelvis förändrade anställningsvillkor, familjekonstellationer och överföring av fattigdom mellan generationer. Exempelvis kan arbetslöshet ses som ett problem av obalans mellan efterfrågan och utbud. Därför skapas starka ekonomiska incitament till att utveckla och investera i humankapital, såsom utbildning, för att kunna konkurrera i den kunskapsbaserade ekonomin (Palier & Hay 2017, s. 334).

## 2.2 Sociala investeringar i svensk kontext

Sociala investeringar har initierats i svensk kontext för att möta välfärdsutmaningar (Balkfors et. al 2020, s. 32). Begreppet 'sociala investeringar' kan ses som ett samlingsnamn för olika former av såväl det praktiska som teoretiska införandet av ett välfärdspolitiskt angreppssätt. Dels har det initierats

som ett perspektiv, med grundidén om hur tidiga och preventiva insatser ska ses som en investering, snarare än en kostnad. Dels har sociala investeringar antagits som ett arbetssätt på lokal nivå, med variation i utförandet mellan kommunerna och regionerna. Sociala investeringar har också olika verksamhetssubstanser, i bemärkelsen att de kan införas utifrån olika incitament – exempelvis i ekonomiska, behovsanalytiska och mjuka värden (Balkfors et. al 2020, s. 24-25). Trots olika utföranden är huvuddragen med sociala investeringar att genom förebyggande insatser minska framtida kostnader för utanförskap (SKR 2012, s. 19). Bokström et. al (2017) har definierat sociala investeringar som:

*“En social investering är en avgränsad satsning som i förhållande till ordinarie arbetssätt förväntas ge bättre utfall för satsningens målgrupp och samtidigt leda till minskade samhällsekonomiska kostnader på sikt.”* (Bokström et. al 2017, s. 6).

I den svenska kontexten har sociala investeringar varit föremål för forskning under de senaste åren. Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog (2008) introducerade tidigt begreppet sociala investeringar genom att beskriva hur tidiga insatser för individer kan sänka framtida samhällsekonomiska kostnader och motverka utanförskap i samhället. Nationalekonomen Lars Hultkrantz (2015a; 2015b) har i sin tur utifrån ett nationalekonomiskt perspektiv beskrivit hur sociala investeringsfonder i Sverige fungerar och hur de kan utvärderas genom samhällsekonomisk analys. Robert Jonsson och Kerstin Johansson (2018) har skrivit en artikel om sociala investeringar i svensk kommunal kontext, med syftet att öka förståelsen för hur dessa har initierats i svenska kommuner och regioner och vilken roll de spelar. De beskriver hur sociala investeringar i nuläget kan ses som en kompletterande struktur för styrningen av den lokala välfärden, men att insatserna har förutsättningar för att i framtiden inkorporeras i den traditionella driftsbudgeten (Jonsson & Johansson 2018).

Först ut i Sverige att introducera sociala investeringar i praktiken sägs vara Norrköpings kommun. Den första formen av en social investering som introducerades var en social investeringsfond med syftet att minska arbetslösheten (se Källbom 2014; Jonsson & Johansson 2018; Hultkrantz 2015b). Tomas Bokström, Fredrik Lindencrona och Ing-Marie Wieselgren (2014) har genom Norrköpings kommuns initierande av sociala investeringar, studerat det riktade utvecklingsarbetet “Psykn - psykisk hälsa barn och unga”, och beskriver vilka komponenter som anses viktiga för ett lyckat genomförande av en social investering. De lyfter fram att arbetet måste ske dels på lokal nivå, med bland annat behovsanalyser och uppföljning, men också dels på nationell

nivå i form av stöd, evidens och koordinering av finansiering (Bokström et. al 2014).

Vidare beskriver Mats Fred (2018) i sin avhandling “Projectification the Trojan horse of local government”, sociala investeringar från ett projektifieringsperspektiv. Fred (2018) menar att sociala investeringar följer projektlogiken och är ett fall av projektfinansieringsprocesser, även om de ofta benämns som “insatser” istället för “projekt”. Det finns en drivkraft i initierandet av projekt i den offentliga sektorn, vilket författaren beskriver som att den offentliga sektorn har projektifierats. Forskningens slutsatser är dock att det endast är förmågan att driva projekt som förbättras, snarare än att förändra den strukturella nivån och hanterandet av exempelvis ojämlikhet eller ungdomsarbetslöshet (Fred 2018).

Anna Balkfors, Tomas Bokström och Tapio Salonen (2020) har skrivit rapporten “Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar”, där de beskriver hur sociala investeringar har initierats i svensk lokal kontext under de senaste åren. De belyser hur skolegregation, långtidsarbetslöshet, ökad inkomstojämlikhet och psykisk ohälsa ställer krav på samverkan mellan offentliga, civila och privata aktörer. Rapporten är en form av utvärdering i hur arbetet har fungerat och vilka utmaningar som kommuner och regioner beskriver i arbetet. Författarna lyfter att det saknas ett nationellt stöd i arbetet, och att göra redovisnings- och budgeteringsarbetet tydligare (Balkfors et. al 2020).

Slutligen kan min forskning vara ett bidrag till den tidigare forskningen om sociala investeringar. Med ansats i vad jag har presenterat här ovan, går det att argumentera för att sociala investeringar ofta beskrivs och undersöks i termer av effektmätning och utvärdering, alltså att funktionen av dessa ofta analyseras från nationalekonomiska perspektiv, organisationsnivå och hur de faktiska målen med insatserna uppnås. Min forskning kan ge en förståelse avseende hur insatserna riktas och hur dessa också framställer välfärdsproblem och subjektpositioner för olika grupper. På grund av uppsatsens tidsbegränsning kommer jag endast att studera problemrepresentationerna av välfärdsproblem för sociala investeringar i Örebro kommun. Samtidigt anser jag att det finns flera skäl för andra kommuner att efterlikna Örebro kommun, i och med att de är i framkant med arbetet i Sverige.

## 3 Teoretiska utgångspunkter

Mitt teoretiska ramverk behandlar olika delar av politikområden. Initialt opererar de sociala investeringarna på en lokalpolitisk nivå, varför jag kort beskriver hur det kommunala självstyret förhåller sig till välfärdsproblem. Till följd av att jag analyserar problemrepresentationer, som i sin tur skapar subjekspositioner, kommer min teoretiska utgångspunkt också behandla social exkludering och medborgerliga rättigheter. Slutligen presenterar jag det poststrukturalistiska perspektivet som jag utgår från, och en reflektion över samtliga teoretiska utgångspunkter.

### 3.1 Kommunalt självstyre och samverkan

Det lokala självstyret är starkt i Sverige. Landets kommuner och regioner anställer tillsammans över 80 procent av alla offentligt anställda (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 102-103). På så sätt utmärks den svenska förvaltningen av en hög grad av decentralisering, vilket innebär att förhållandet mellan politik och förvaltning börjar från den lokala nivån och går upp till den statliga styrningen. Kommunerna har en stark demokratisk legitimitet och de kan också beskrivas som välfärdsstatens förlängda arm (Hall 2015).

Det kommunala självstyret bidrar till att effektivisera den offentliga verksamheten och förankra medborgarna till denna (SKR 2022b). Denna decentralisering ska enligt en rapport från SKR (2022a), tas tillvara på. Även om alla nivåer av styrning är av betydelse för samhällsutveckling, är den lokala nivån viktig i utförandet av tjänster som skapar välfärd. Dessa välfärdstjänster ser olika ut för olika kommuner i och med att de ska tillgodose sina medborgares önskemål, eller specifika och individuella behov. Dessa önskemål och behov måste i sin tur prioriteras efter begränsade resurser och lokala förutsättningar och det förutsätter en fungerande politisk styrning (SKR 2022a). Även om kommunen måste göra egna avvägningar, är den gemensamma kunskapsprocessen i form av dialog och samverkan på alla nivåer i samhället av betydelse (SKR 2022b).

Det kommunala självstyret kännetecknas även av krav på samverkan. Begreppet samverkan kan beskrivas på olika sätt. Anna-Lena Haraldson (2016, s. 19) beskriver att det innebär att arbeta tillsammans, utefter ett gemensamt syfte eller mål (Haraldson 2016, s. 19). Helen Sullivan och Chris Skelcher (2002) beskriver samverkan som “[...] a way of working with others where there is a shared

interest in positive outcomes.” (Sullivan & Skelcher 2002, s. 1). Det ökade kravet på samverkan har uppstått till följd av att så kallade stuprör hämmar möjligheten att förmå välfärdsutmaningar, men också parallellt med förändringar i organisationen som ett resultat av ökade krav på specialisering inom välfärdsstaten (Haraldson 2016, s. 15).

Samverkan beskrivs ofta som en nyckelfaktor till att lösa välfärdsproblem, som exempelvis arbetslöshet och utanförskap. Det är även i linje med att ordet samverkan ofta kommer med en positiv bemärkelse och att denna optimism även syns i forskning (Lindberg 2009). Syftet med samverkan kan också vara en strävan efter resurseffektivitet och helhetstänkande. I vissa fall förringas dock betydelsen av resursfrågan och föreligger istället som ett dolt motiv för att införa samverkan mellan verksamheter (Haraldson 2016, s. 16).

Kritiska reflektioner kring samverkan kan därför vara relevanta. Även om det finns fördelar och nödvändighet med samverkan, till exempel genom att förhindra att målgrupper faller mellan stolarna, kan samtidigt ansvaret att klara av problemen flyttas till avgränsade projekt som inte förändrar den strategiska eller ekonomiska styrningen. På den praktiska nivån tenderar samverkansprojekten att inte vara i den omfattningen att de klarar av att lösa strukturella välfärdsproblem (se Haraldson 2006, s. 16; Grape 2006, s. 48; Fred 2018).

## 3.2 Social exkludering

Begreppet social exkludering har flera definitioner. Ruth Levitas (1998, s. 7; 2006) och Hilary Silver (1994) beskriver hur begreppet kan delas in i tre perspektiv utefter hur det framställs i politiken. Dessa tre perspektiv är *resursbrist och omfördelning*, *integration på arbetsmarknaden* och *uppförande och moral*. Det första området syftar till att personer blir exkluderade till följd av materiell fattigdom, där politiken är avgörande för att omfördela dessa resurser. Det andra området innebär exkludering från deltagande på arbetsmarknaden, vilket innebär att politikens roll ska vara att skapa möjligheter till arbete. Det sista perspektivet syftar till exkludering på grund av normavvikelse, och hur vissa målgrupper beskrivs som särskilt problematiska och misskötsamma varför politiken ska riktas mot moraliskt uppförande. Dessa tre perspektiven ska dock inte förstås som åtskilda, utan interagerande med varandra. De ska också förstås som präglade av den politiska vokabulären (se också Pierson 2016; Schierup 2010).

Martin Kronauer (1998) menar istället att exkludering kan bestå av sex samvarierande dimensioner. Dessa är *exkludering från arbetsmarknaden* och *ekonomisk exkludering*, vilket innebär exempelvis försörjningsproblem och *kulturell exkludering*, där individer står utanför samhällets normer och värderingar. Även *social exkludering*, i form av att individer inte tillhör något socialt nätverk och *rumslig exkludering*, med bristande möjligheter att ta del av olika miljöer. Slutligen också *institutionell exkludering*, i form av försämrade relationer till exempelvis skola. Alltså utgör exkludering i detta fallet såväl materiella, symboliska som subjektiva dimensioner av vad som skulle kunna beskrivas som medborgerliga rättigheter (Kronauer 1998).

Vidare har Werner Schirmer och Dimitris Michailakis (2015) tolkat Niklas Luhmanns "*Theory of Social Systems*". De menar att begreppet exkludering ofta beskrivs i en negativ bemärkelse, och sammankopplat med exempelvis utanförskap och arbetslöshet. Deras utgångspunkt i Luhmanns teori är dock att exkludering inte behöver vara synonymt med repressivitet, på grund av att inkludering inte ska antas som en uteslutande lösning på välfärdsproblem. Exkludering från samhället kan fortfarande medföra försämrade levnadsmöjligheter för individer, men att reducera ojämlikhet på olika nivåer i samhället, kan troligtvis inte framgångsrikt angripas med inkludering av alla människor (Schirmer & Michailakis 2015).

Författarna menar också att reducerandet av ojämlikhet, det vill säga en strävan efter jämlikhet, återfinns ofta som en grundtanke inom organisationer för socialt arbete. I komplexa samhällen, i form av samhällen med komplexa välfärdsproblem som kräver komplicerade angreppssätt, framkommer inkluderingen i såväl formella som informella sociala sammanhang, på olika sätt. Hur individer ska inkluderas i organisationer formas utefter vilka egenskaper som är relevanta för respektive organisation. Det innebär att även om organisation vill bidra till ökad jämlikhet, kan det bli det motsatta beroende på hur inkluderingen går till (Schirmer & Michailakis 2015).

Följaktligen menar Schirmer och Michailakis (2015) att Luhmanns teori utgår från en exkluderingshantering. Det innebär att det finns flera sätt att hantera exkludering, om strävan är inkludering. Exempelvis kan individer få specifika skyddsinsatser om de riskerar att bli exkluderade, eller kan det riktas insatser för att göras dessa individer mer attraktiva för att bli inkluderade. Ett annat sätt kan vara att skapa inkludering i ett annat sammanhang, utöver de befintliga (Schirmer & Michailakis 2015).

### 3.3 Formella rättigheter och substantiella möjligheter

T.H Marshall (1991, s. 43) beskriver att medborgare i en samhällsgemenskap, ska jämlikt ta del av de rättigheter och plikter som kan finnas i ett samhälle. Medborgaren beskrivs ha civila rättigheter, som exempelvis yttrandefrihet, och politiska rättigheter i form av exempelvis möjligheten att delta i politiska val. I välfärdsstaten ska även medborgaren garanteras sociala rättigheter i form av exempelvis ekonomiskt skydd och vård. Enligt Marshall (1991) garanteras medborgare dessa rättigheter med behållningen att de betalar skatt och deltar på arbetsmarknaden.

Dessa olika former av medborgerliga rättigheter kan vidare delas upp i formella rättigheter och substantiella möjligheter (Marshall 1991; Bottomore 1992). Det innebär att medborgare kan ha rättigheter på ett papper, men för att ta tillvara på hela sitt medborgarskap krävs också en substantiell tillgång till dessa, alltså att rättigheterna får praktiseras. De formella rättigheterna och de substantiella möjligheterna är ömsesidigt beroende av varandra, och diskrepansen mellan dem skapar exkludering (se Marshall 1950; Schierup 2008; 2010). En exkludering kan på så sätt också beskrivas som ett reducerat medborgarskap (Schierup 2008). Med denna utgångspunkt är det därför relevant att förstå vilka individer som substantiellt tar del av de formella rättigheterna. Följaktligen ta i beaktning hur, vilka eller vem som fastställer villkoren för att inkluderas, eller det motsatta, exkluderas (se Levitas 1998; Dahlstedt & Hertzberg 2005; Schierup 2008; 2010).

### 3.4 Poststrukturalistisk analys

I denna uppsats utgår jag från, i linje med poststrukturalismen, att språket uppfattas som en social konstruktion. Språket kan därför antas vara en representation av den redan existerande verkligheten, men där dessa reflektioner också bidrar till skapandet av verkligheten (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 15). På så sätt utgår jag från att politiska beslut med subjekspositioner, inte bara är drivna av social förändring, utan också av språket (Bacchi 2009, s. 32). I linje med detta blir det problematiskt att anta objektiva lösningar på välfärdsproblem, alltså att de skulle ha en enda sann lösning. Följaktligen skapas en kontrovers om hur politiska beslut i denna meningen också framkallar konstituerandet av problemet i sig (Bacchi 2009, s. 31).

Med detta menar jag att en lösning förutsätter ett problem, men att lösningen kommer skapas utefter hur problemet är förstått, och det är denna problemrepresentation som i sin tur formar problemet i verkligheten. De politiska beslut som tas, formar i sin tur olika kategoriseringar av människor. Med den poststrukturalistiska analysen vill jag visa att kategoriseringar av människor och skapandet av subjekspositioner, inte heller ska antas naturliga eller som det enda sättet att gruppera människor. Tvärtom ska de ses som effekter av politik. Jag utgår från detta perspektivet eftersom det ger mig möjligheten att analysera hur subjekspositioner produceras och hur det i sin tur skapar olika levda sanningar (Shore och Wright 2003, s. 4).

### 3.5 Reflektion av teori

Det är av flera anledningar som jag vill tillägga några kommentarer till min teoretiska utgångspunkt. Först och främst finns det mycket kritik att rikta till teorierna från en feministisk utgångspunkt. Jag utgår från Vicky Randalls ord: "Feminism is demanding that more attention should be paid to women. This is a partial position but not therefore illegitimate" (Randall 1991, s. 531). Trots att jag i min text inte ämnar belysa hur exempelvis kvinnor påverkas av de sociala investeringarna, är det med avseende på socialpolitik av betydelse att förstå hur gruppen 'individer' i den större delen av forskningen har inneburit män (Okin 1979). Under beskrivningen av sociala investeringar förklarar jag kort hur exempelvis Esping-Andersens etablerade teori om hur välfärdsstaten skulle möjliggöra individens försörjning utan att vara avhängig deltagande på arbetsmarknaden. Denna teori har också kritiserats för att ha utgått från att individen är en man i den bemärkelsen att värderandet av obetalt arbete, som främst utförs av kvinnor, bara kommer reproducera detta arbete (Lewis 1992, s. 161).

Även Marshalls (1950/1991) teori om medborgarskap med formella rättigheter och substantiella möjligheter har kritiserats av feministiska forskare. Marshall kritiseras för att endast ha utgått från mannen, och inte kvinnors ställning i medborgarskapet (Schierup 2012, s. 241–243). Utifrån ett perspektiv om maktförhållande utgår denna ofta från mannens ställning, och därför blev även kvinnor utestängda från Marshalls teori om medborgarskap (Schierup 2012, s. 243–244).

I linje med detta vill jag också förtydliga att jag förstår hur de formella och substantiella rättigheterna måste förstås från universalitet och olikheter. Den



liberala föreställningen kan ibland se medborgare som homogena och att de ska behandlas på jämlik grund. Om alla ska behandlas jämlikt finns risken att det endast upprätthåller maktstrukturer i samhället, på grund av alla medborgares olikheter. Ruth Lister m.fl (2007, s. 172) belyser exempelvis uppdelningen av majoriteter och minoriteter, med faktorer som kön, etnicitet och ålder kommer påverka medborgarskapet. Enligt författaren är det centrala att medborgerliga rättigheter ser olika ut från individer till individer, vilket blir en fråga om social exkludering. Till följd av uppsatsens omfång och syfte kommer detta intersektionella perspektiv inte att beaktas i analysen, även om det hade varit önskvärt.

Följaktligen vill jag också tillägga några kommentarer till Luhmanns sociala systemteori, utifrån Schirmer och Michailakis tolkning. Initialt har begreppet 'social exkludering' studerats från de sistnämndas tolkning, vilket innebär att detta är en andrahandskälla. Jag valde däremot att använda tolkningen på grund av att den följer av ursprungsversionen (Schirmer & Michailakis 2015). För det andra vill jag också förtydliga, likt Schirmer och Michailakis (2015) att Luhmanns teori utgår från ett funktionellt differentieringsperspektiv, med avsaknad av en normativ aspekt. Enligt teorin har individer olika funktionella roller i samhället, och kommunikationen individer sinsemellan i detta sociala systemet blir också deras existens. Det innebär att funktionell differentiering är oundvikligt, och därför blir inkludering och exkludering varken eftersträvarsvärt eller oönskat. Författarna menar att den individ som inte fyller en funktion i det sociala systemet ej blir inkluderad i samhället (Schirmer & Michailakis 2015).

Med avseende på det kommunala självstyret vill jag slutligen också kommentera att SKR (2022a; 2022b) å ena sidan lyfter decentraliseringen som något önskvärt i den offentliga verksamheten. Å andra sidan har decentraliseringen kritiserats för hög arbetsbelastning och utförandet av ett granskningssamhälle. Förhållandet mellan politiken och förvaltningen argumenteras ha bidragit till försämrade möjligheter att kontrollera den lokala nivån (Hall 2015, s. 68). De som arbetar i förvaltningen måste därför rapportera sina resultat, för att staten ska kunna säkra effektivitet. Det senare går också i linje med hur New Public Management (NPM) har inspirerat förvaltningen att tänka i företagstermer. Denna rapportering kan argumenteras ha utmynnat i en paradox, och något som kan kallas för granskningssamhälle, där kontrollsystem som ska säkra effektivitet, endast hämmar den (Hall 2015, s. 22).

## 4 Tillvägagångssätt för analysen

I detta avsnitt beskriver jag hur jag går tillväga i analysen. Jag kommer genomföra en WPR-analys, och undersöka problemrepresentationer av välfärdsproblem i sociala investeringar, med hjälp av två valda analysfrågor. Det innebär att jag kommer göra en tolkande analys, och analysera framställningar med utgångspunkter i teorier om poststrukturalism, social exkludering och medborgarskap. Därför ska jag först diskutera några metodologiska överväganden i form av reflexivitet och reflektion. Slutligen presenterar jag insamlingen av materialet och hur jag har tagit del av detta.

### 4.1 WPR- What's the problem represented to be?

I detta avsnitt presenterar jag min diskursanalytiska ansats som är Carol Bacchis (2009) teori: What's the problem represented to be? Initialt redogör jag för tre utgångspunkter för ansatsen, och därefter beskriver jag hur teorin används som analysredskap. Bacchi (2009, s. 53) beskriver diskurser som "[...] forms of social knowledge that make it difficult to speak outside the terms of reference they establish for thinking about people and social relations." Bacchi (2009) understryker således att analysen handlar om hur de rotade sätten att tänka också konstruerar politiken.

#### 4.1.1 Tre utgångspunkter för WPR-ansatsen

Det finns tre utgångspunkter för WPR-ansatsen. Den första grundar sig i att vi är styrda av problematiseringar, alltså av hur problem representeras. Staten styr samhället utefter problemrepresentationer vilket i sin tur skapar fundamentalt olika förutsättningar och subjekspositioner för grupper i samhället (Bacchi 2009, s. 25).

Den andra utgångspunkten i WPR-ansatsen syftar till att studera problemrepresentationen snarare än själva problemet i sig. Grundidén är att varje policy utgör en problematisering och denna är en förutsättning innan policyn kan börja fungera (Bacchi 2009, s. 31; Osborne 1997, s. 174). Följaktligen går det att argumentera för att vi är styrda av problematiseringar, snarare än genom politik (Bacchi 2009, s. 31). Det är i sin tur dessa olika problematiseringar och uppfattningar kring en fråga som WPR-ansatsen kan

synliggöra, och på så sätt också påvisa vilka eventuella utfall de skapar (Bergström och Ekström 2018, s. 271).

Slutligen innefattar den tredje utgångspunkten att alla problemrepresentationer inte bara ska granskas, utan också bedömas. Min analys kommer utgöras av en kritisk reflektion, och inte bara en deskriptiv, över problemrepresentationer, på grund av att jag också kommer studera eventuella subjekspositioner av dessa (Bacchi 2009, s. 39).

#### 4.1.2 WPR som analysredskap

Utifrån WPR-metoden har jag valt två frågor som kommer användas i analysen. För att besvara frågorna kommer jag först studera mina valda styrdokument och ansökningar om sociala investeringarna i Örebro kommun, och därefter kommer jag försöka klarlägga olika infallsvinklar, som exempelvis problemrepresentation och implicita meningar (se Bacchi 2009, s. 3; Esaiasson et al. 2017, s. 217).

*1. Hur framställs de välfärdsproblem som sociala investeringar ska motverka?*

Den första frågan för min WPR-analys används för att besvara hur välfärdsproblem framställs i respektive ansökan för sociala investeringar. Alltså avser denna fråga att identifiera den implicita problemrepresentationen i de sociala problem som de olika sociala investeringarna är riktade mot. Det kan förekomma flera problemrepresentationer och därför ska jag försöka synliggöra vilket typ av problem som framställs för respektive sociala problem (Bacchi & Goodwin 2016, s. 21).

*2. Vilka subjekspositioner skapas av problemrepresentationerna?*

Den andra frågan i WPR-analysen ska användas för att analysera vilka effekter som skapas av problemrepresentationerna. Denna fråga utgörs av den mer kritiska analysen i WPR-metoden och förutsätter förståelsen att problemrepresentationer skapar olika konsekvenser för olika grupper i samhället. Det innebär att när jag använder frågan i analysen, kommer jag försöka förstå hur de olika subjekspositionerna skapar fördelar för vissa grupper och det motsatta för andra grupper. Denna fråga kan också ge en bredare förståelse för vad som

hade kunnat förändra problemrepresentationen till att inte skada vissa grupper (Bacchi & Goodwin 2016).

## 4.2 Praktiskt tillvägagångssätt

I detta avsnitt beskriver jag insamlingen av material och vilket material som kommer användas. Därefter redogör jag för mitt tillvägagångssätt för genomförandet av analysen.

### 4.2.1 Insamling av material

Jag har avgränsat mig till att endast studera språkliga praktiker utifrån min diskursanalytiska ansats. De språkliga praktikerna är tal och text, men undersökningen är begränsad till endast skriftlig text. Mitt empiriska material är både smalt och brett på samma gång, på grund av att jag endast undersöker effekter i en kommun, men på flera olika sociala investeringar inom denna.

Min insamling av material har hämtats från Örebro kommuns hemsida. Jag har även via mail varit i kontakt med kommunens Servicecenter, och frågat om tillgång till material utöver det som är publicerat på hemsidan. Svaret löd dock att allt material var publicerat på hemsidan. Därför har jag från Örebro kommuns hemsida, laddat ned ansökningar och slutrapporter för respektive avslutad social investering. Från hemsidan laddade jag också ned en temarapport och riktlinjer för sociala investeringar.

Mitt ursprungliga material har reducerats ned till att endast se över ansökningarna om sociala investeringar. Det initiala materialet bestod av 430 sidor, som jag först läste igenom övergripande. Därefter bestämde jag mig för att endast använda materialet från ansökningarna om de sociala investeringarna, vilket består av totalt 123 sidor. Mitt val grundades i att ansökningarna framställer vilket välfärdsproblem som den sociala investeringen ska angripa. Det är den empirin jag behöver för att besvara mina valda analysfrågor. De ansökningar som inkommit om sociala investeringar har blivit genomförda och avslutade under de senaste åren (Örebro kommun 2021b).

### 4.2.2 Tillvägagångssätt i analysen

Min metodologiska ansats för uppsatsen kan beskrivas som en kvalitativ textanalys. Jag studerar ett skrivet material med avseende på textens kvalitativa aspekter. Således utgörs även analysen av en tolkande metod, på grund av att jag ämnar klarlägga implicita innebörder på det som inte går att direkt observera (Wallén 1993, s. 70). Mitt valda studieobjekt och fall är Örebro kommun, och på så sätt har jag också kunnat ta del av en begränsad datasamling (Sharan B. 1998, s. 24).

Initialt utgår jag från ett abduktivt perspektiv på grund av att min egen förståelse spelar roll i min analys. Min analys är i sin tur teoridrivna på grund av att jag i linje med det abduktiva tillvägagångssättet använder mina teoretiska utgångspunkter som inspirationskälla för att ge förslag på hur det går att tolka problemrepresentationerna, snarare än att göra en mekanisk tillämpning av teorierna på analysen. Teorierna används för att förstå de sociala investeringarna utifrån dessa perspektiv (se Alvesson & Skoldberg 2017, s. 14-16).

Efter insamlingen av materialet, läste jag igenom allt i sin helhet. Med den första genomläsningen var ambitionen att erhålla ett överblickande perspektiv på texterna, samt skapa mig en förförståelse för vilka problemrepresentationer som gick att utläsa. Under min andra genomläsning av mitt mer avgränsade material i form av ansökningarna, utgick jag från mina valda WPR-analysfrågor och markerade de meningar eller ord som jag ansåg indikera på problemrepresentation. Det framgick snabbt att det återfanns flera olika problemrepresentationer i ansökningarna, vilket också går att utläsa i analysen. Därefter sammanställde jag informationen i ett separat dokument. I analysen använde jag informationen i linje med ett abduktivt tillvägagångssätt, med mina teoretiska utgångspunkter som inspirationskälla för att beskriva problemrepresentationerna i de sociala investeringarna.

#### 4.2.3 Källkritik

Mitt primära material består i den största utsträckning av sekundärdata, i form av kommunens eget material. Detta kan innebära att det finns tendens i materialet, exempelvis för att det är kommunen själva som gör utvärderingarna och slutrapporterna av de sociala investeringarna (Esaiasson 2017, s. 294-295). Även om aktörer sällan talar osanning till sin egen nackdel, kan det gå att argumentera för att kommunen, som en kommunal myndighet bör sträva efter en viss grad av objektivitet (Esaiasson 2017, s. 292).

Jag kan inte bedöma att resterande av mina källor är helt oberoende, men däremot vill jag diskutera deras grad av beroende. I ansökningarna om de sociala investeringarna, som görs av förvaltningarna med andra eventuella aktörer, finns en grad av beroende. Detta är på grund av att de själva har ett intresse i hur problemrepresentationen med åtgärder, framställs. Förvaltningarna som ansöker om den sociala investeringen ansöker till kommunen om att få genomföra satsningen. De vill alltså representera problemet på så sätt att deras ansökan kommer bli godkänd. Samtidigt är det denna representation, alltså ansökningarnas faktiska innehåll, trots mer eller mindre objektivitet, som jag ämnar undersöka. Med ansats i poststrukturalismen och uppsatsens syfte, innebär det att även om det finns en grad av tendens, behöver det inte vara falskt.

Vidare återfinns i alla ansökningar, avsnitt om vad utvald evidens och forskning visar angående respektive område, vilket å ena sidan kan argumenteras öka styrkan i deras argument (se Örebro kommun 2015a-b; 2016a-c; Kultivera & Örebro kommun 2014). Å andra sidan menar Peter Triantafillou (2015) att det ökade användandet av evidens i policyskapande kommer från en strävan att hitta den rätta ‘sanningen’. På så sätt kan evidenshierarkier skapas, där viss politik utesluts från beslutsfattandet på grund av avsaknad av uppbackning från forskning (Triantafillou 2015, s. 184).

Slutligen vill jag göra några ytterligare förtydliganden angående materialet. Jag använder rapporter och material från SKR:s hemsida. SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation med syftet att främja det kommunala och regionala arbetet. Det är en politiskt styrd organisation och alla kommuner och regioner i Sverige är medlemmar. Följaktligen kan det finnas tendens av eget intresse för organisationen att värva medlemmar och arbetsgivare. Det innebär att SKR till sin fördel kan publicera gynnsamt material, sätta dagordning för kommande forskning samt styra publikationer utefter politiskt styre, vilket de också skriver på deras hemsida (SKR 2021).

### 4.3 Reflektion av tillvägagångssätt

Med alla metoder följer brister, och dessa återfinns även i min valda forskningsdesign. Jag genomför en tolkande metod, där min forskning med mina “glasögon”, kommer utesluta andra metoder och urval av data än den jag själv har valt. Min roll som forskare i uppsatsen kan också spela roll på grund av att jag själv har studerat sociala investeringar genom att läsa teorier och praktiska

utfall sedan förra året (år 2021) (se Fairclough 2003; Alvesson & Sköldbberg 2017, s. 385). På så sätt har jag skapat mig en förförståelse för ämnet, varför jag också strävar efter noggrannhet i att förklara begrepp eller fenomen som kan vara mer okända för läsaren. Följaktligen förkastar jag även tanken på att min insamlade data står i entydig relation till allt utanför empirin (Alvesson & Sköldbberg 2017, s. 20-22).

Min partiskhet i analysen kan därför kvarstå. Utöver att förklara min roll i forskningen ämnar jag att angripa detta metodologiska problem genom att låta analysen vara av iterativ karaktär, det vill säga ett upprepat genomförande. Detta är också vad Bacchi (2009) kallar för 'reflexivitet' i bemärkelsen av en självproblematisering under WPR-analysen. Det innefattar bland annat att jag utför en WPR-analys på mina egna problemrepresentationer (Bacchi & Goodwin 2016). Jag ställer mig dock aningens kritisk till denna självreflexivitet på grund av att dess omfattning torde bli lika stor som uppsatsen själv. Iterabiliteten är däremot förstådd utifrån antagandet att det inte går att upprepa tolkningen av en texts innebörd utan att den som utför tolkningen också tillför sin egen betydelse (Derrida 2012, s. 113).

I linje med Bacchi (2009, s. 54) är valet av material också en tolkande och subjektiv handling i sig. Angående metodvalet hade det kunnat vara fördelaktigt att också intervjua, eller genomföra en enkätundersökning på personer som har varit målgrupper i sociala investeringar, och varit ansvariga för genomförandet. Å ena sidan hade jag kunnat skapa mig en bredare uppfattning om problemrepresentationerna. Intervjuerna och enkäterna hade kunnat bidra till att undersöka hur de själva framställer problemen och om det följer av vad som framgår i styrdokumentet och ansökningarna om sociala investeringarna. Å andra sidan är det ur ett poststrukturalistiskt perspektiv svårt att undvika "[...] subjektets sensitivitet för kontext och språk." (Alvesson & Sköldbberg 2017, s. 320). Det innebär att även om jag skulle genomföra intervjuer hade jag behövt förhålla mig till det faktum att intervjupersonerna, som subjekt, representerar verkligheten i form av den kontext som de befinner sig i, snarare än att de avbildar vad verkligheten "är" (Alvesson & Sköldbberg 2017, s. 320).

Jag vill också förtydliga det politiska sammanhanget för sociala investeringar. Sociala investeringar som teori kan ses som ett svar på de konsekvenser som uppkom av neoliberal politik under de senare 1980-talet (Morel et. al 2012). I Sverige har initierandet av sociala investeringar huvudsakligen förekommit i större kommuner, styrda av rödgröna partier eller blocköverskridande majoritetsförhållanden (Balkfors et. al 2020, s. 9). I Örebro kommun består

majoriteten av Socialdemokraterna, Kristdemokraterna och Centerpartiet (Örebro kommun 2022). Alltså finns det ingen tydlig partipolitisk koppling till initierandet av sociala investeringar.



## 5 Analys

Den lokala nivån är av betydelse för utförandet av välfärdstjänster. Örebro kommun står ansvarig i tillgodoseendet av sina medborgares specifika eller individuella behov (se SKR 2022a; Marshall 1991). Levitas (1998; 2006) och Silver (1994) beskriver hur politikens roll, utifrån olika exkluderingsgrunder, är att skapa möjligheter för medborgarna. De sociala investeringarna kan argumenteras vara en form av exkluderingshantering, där vissa specifika sammanhang skapas för att inkludera individer i exempelvis skolan eller arbetsmarknaden. Även om detta förbättrar möjligheterna för målgruppen i insatsen, kan avgränsningen av satsningarna leda till att inte förändra de strukturella välfärdsproblemen (se Haraldson 2016, s. 16; Fred 2018).

I detta avsnitt ämnar jag svara på mina valda WPR-frågor utifrån det insamlade materialet. Min användning av begreppet 'förvaltningarna' i analysen syftar till de olika förvaltningar som är ansvariga för den sociala investeringen. Det kan vara i samarbete med civila aktörer, men aldrig enbart civila aktörer själva. Analysen är uppdelad utefter två huvudsakliga teman där jag anser att det finns starka indikationer på problemrepresentationer.

### 5.1 Fullfölja skolgången och behörighet till gymnasieskolan

Initialt beskrivs en problematik i att det är flera målgrupper som tenderar att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan. Dessa målgrupper är bland annat asylsökande, familjehemspplacerade barn och elever med neuropsykiatrisk problematik. I ansökningarna framgår att skolgången beskrivs som "[...] en av de viktigaste skyddsfaktorerna [...]" (Örebro kommun 2015a) för att undvika framtida sociala exkludering. "Problemet är att om man inte har en gymnasieutbildning är det svårt att nå egen försörjning, än svårare vid utländsk bakgrund. Att stå utanför arbetsmarknaden genererar stora kostnader för samhället och individens utanförskap är ett faktum. Med en genomförd gymnasieutbildning minskar risken för utanförskap, såväl för svensk- som utlandsfödda, och insatser som ökar målgruppens förutsättningar att nå gymnasiebehörighet är därför nödvändiga för att undvika framtida kommunalekonomiska kostnader och mänskligt lidande." (Örebro kommun 2016c).

Nedan beskriver jag hur problemen framställs utifrån olika subjektspositioner. Dessa subjektspositioner är effekter av hur problemen framställs i de sociala investeringarna. Förklaringen av dessa är av betydelse på grund av att subjektspositioner kan vara ett sätt att fastställa villkoren för vem som substantiellt tar del av de formella rättigheterna, eller exkluderas (se Levitas 1998; Dahlstedt & Hertzberg 2005; Schierup 2008; 2010).

### 5.1.1 Föräldrars eller anhörigas roll

Orsakerna till varför vissa elever inte lyckas fullfölja skolgången och nå behörighet till gymnasieskolan beskrivs utifrån flera aspekter. De sociala investeringarna i Örebro kommun kan implicit indikera att somliga missgynnas av det sociala arvet, och behöver därför tidiga insatser med stöd från samhället. På så sätt går det att argumentera för att föräldrar eller anhöriga erhåller en subjektsposition som ansvariga för barnets skolgång.

Dels framställer kommunen problemet med att “[...] en avsaknad av stöd hemifrån kan göra att det blir svårt att lyckas i skolan.” (Örebro kommun 2016a). Utifrån den anledningen går det att argumentera för att det förekommer en exkludering i form av resursbrist och omfördelning (Levitas 1998; 2006). Elever har inte tillgång till samma resurser till följd av att föräldrarnas stöd varierar från elev till elev. Dels menar förvaltningen att föräldrarna ska “[...] handledas i att hantera sina barns depressioner [...]” (Örebro kommun 2016b) där förvaltningarna riktar ett ansvar mot föräldrarna. Det framgår också att “[...] föräldrarna behöver mer stöd och hjälp än den som ges.” (Örebro kommun 2014). Det skulle kunna indikera på att den substantiella möjligheten till elevers behörighet till gymnasieskolan inte uppfylls. Problemet representeras också på så sätt som en resursbrist (se Levitas 1998; 2006).

Utifrån Kronauers (1998) perspektiv på exkludering går det med avseende på föräldrarnas roll att argumentera för att dessa är kulturellt exkluderade och till följd även institutionellt exkluderade. Dessa exklusioner samspekar på grund av att förvaltningarna beskriver att föräldrarna inte alltid uppfattar skolans normer och värderingar, varför sociala investeringarna i flera fall syftar till att förbättra relationen mellan skolan och familjer. I en ansökan om brobyggare mellan romska familjer och skolan samt somaliska familjer och skolan, beskriver förvaltningarna att de romska föräldrarna “[...] inte har samma förståelse för skolans normer och regler, som exempelvis att anmäla frånvaro.” (Örebro kommun 2016a). De skriver också att “[...] på grund av bristande förståelse hos föräldrarna för skolans normer,

värderingar och förväntningar uppstår konflikter och brist på förtroende i relationen mellan föräldrar och lärare.” (Örebro kommun 2016a).

Följaktligen kan detta ses som ett uppförande och moraliskt perspektiv på social exkludering (Levitas 1998; 2006; Silver 1994). Den sociala exkluderingen uppstår på grund av normavvikelser, varför också den sociala investeringen riktas mot det moraliska uppförandet (se Levitas 1998; 2006). Som tidigare nämnt kan det också argumenteras som en form av kulturell och institutionell exkludering, på grund av att föräldrarna beskrivs stå utanför samhällets normer i frågan om skolan. Förvaltningarna beskriver problemet som en “[...] avsaknad av tillit mellan verksamheter och hem.” (Örebro kommun 2016a). De menar också att de kulturella skillnaderna försämrar möjligheten för barnen att klara skolan, på grund av att det kan “[...] minska risken för att lärare eller föräldrar känner sig hotade eller ifrågasatta [...]” (Örebro kommun 2016a). Samtidigt skriver förvaltningarna också att föräldrar till utländska elever “[...] inte saknar engagemang för sina barns skola, utan är vilsna och rädda för att göra fel i den svenska kontexten.” (Örebro kommun 2016a). Problemet kan alltså framställas som en brist i såväl förtroende och förståelse mellan skolan och familjer.

Villkoren för vem som substantiellt får tillgång till de sociala rättigheterna, i detta fallet exempelvis utbildning, kan alltså även påverkas av föräldrarna (se Marshall 1991; Schierup 2008). Förvaltningarna beskriver, i ansökan om sociala investeringar i Varberga och Oxhagen, att det är problematiskt att föräldrarna till målgruppen ofta är exkluderade från arbetsmarknaden. En annan anledning till denna reducerade tillgång kan också handla om föräldrars attityder till att införa insatser mot elever: “[...] Socialförvaltningen upplever ovilja och oförståelse från föräldrar när de erbjuds möjlighet till utredning av deras barns svårigheter och stödbehov, samt vid erbjudanden om insatser [...]” (Örebro kommun 2014). De beskriver anledningarna som “[...] misstänksamhet mot myndigheter, på grund av egna eller andras erfarenheter [...]” och “[...] utrednings- och stödinsatser uppfattas som otydliga och främmande [...]” och “[...] föräldrarna utifrån sin kulturella bakgrund har en tradition av att behålla bekymmer [...] inom familjen/nätverket.” (Örebro kommun 2014). Utifrån normer, innebär denna problemrepresentation att förvaltningarna vill utbilda föräldrar och elever om vilken roll tidiga insatser spelar för individer. På så sätt går det att argumentera för att exkluderingen är utformad utefter uppförande och moral, och att politiken därför riktas till att påverka det sistnämnda.

### 5.1.2 Elevens roll

Samtidigt återfinns en problemrepresentation där fokuset ligger på elevens roll att uppnå behörighet till gymnasieskolan. Förvaltningarna beskriver att elever med hög skolfrånvaro har ett “[...] destruktivt normbrytande beteende [...]” (Örebro kommun 2016b). Detta kan alltså argumenteras som en kulturell exkludering och en subjektsposition där eleverna har ett normbrytande beteende. Förvaltningarna problematiserar denna höga skolfrånvaro utifrån risken att eleven senare kommer hamna i utanförskap på grund av kedjeeffekter i form av försämrade möjligheter på arbetsmarknaden och ökad risk för arbetslöshet. Förvaltningarna framställer också problemet genom att ge eleven en subjektsposition som överförare av sitt beteende till yngre generationer.

Angående den sociala investeringen till familjehemsplacerade barn beskriver förvaltningarna att det finns “[...] ett mycket starkt samband mellan dåliga skolresultat och dystra framtidsutsikter för familjehemsplacerade barn” (Örebro kommun 2015a). Problemet beskrivs vara att familjehemsplacerade barn, relativt sina jämnåriga, lämnar skolan med lägre betyg och är i lägre grad behöriga till gymnasieskolan. Problemet beskrivs också vara att dessa elever också har “[...] förhöjda risker till fysisk och psykisk ohälsa, missbruk, kriminalitet och arbetslöshet.” (Örebro kommun 2015a). Det innebär att målgruppen statistiskt sett har högre risk för att bli utsatt för detta. Följaktligen går det att argumentera för att exkluderingen riskerar att bli en avsaknad av integration på arbetsmarknaden, vilket också kan leda till ekonomisk exkludering med försämrade möjligheter att ta del av olika sociala nätverk (se Levitas 1998; Kronauer 1998).

### 5.1.3 Kommunens roll

Medborgaren i en välfärdsstat beskrivs ha sociala rättigheter i form av ekonomiskt skydd, exempelvis försörjningsstöd, och vård eller utbildning. En reducerad tillgång till dessa rättigheter kan leda till exkludering (Marshall 1991; Schierup 2008). Det framkommer i alla sociala investeringar att samverkan mellan samhällets verksamheter och aktörer är av betydelse för att angripa de problem som uppges.

Bristen av samverkan mellan kommunens och regionens verksamheter gör sig i uttryck på olika sätt. En av de sociala investeringarna är riktade till att förbättra förutsättningarna för personer med neuropsykiatrisk problematik. Förvaltningarna beskriver att “Samhället ställer högre krav på självständighet, eget driv och

förmåga att visa framfötterna, vilket blir en extra stor utmaning för dem med neuropsykiatriska svårigheter.” (Örebro kommun 2015b). De problematiserar alltså att samhället inte är anpassat efter alla medborgare. Samtidigt framgår att målgruppen har flera instanser och verksamheter som arbetar för att förbättra deras förutsättningar i såväl kommun som region. Detta breda utbud beskrivs dock som svårorienterat för att veta vart man som person ska vända sig och vilket stöd man är berättigad. De skriver att “Människor med behov av insatser från olika huvudmän får inte sina behov tillgodosedda och hänvisas ofta fram och tillbaka mellan olika myndigheter.” (Örebro kommun 2015b). Således vill jag argumentera för att de formella rättigheterna finns och även tillgången till dessa, men att den substantiella möjligheten är reducerad till följd av den svåra orientationen.

I en social investering med målgruppen teckenspråkiga individer med tilläggsproblematik, framställs problemet med avsaknad av samverkan genom att lösningen är att skapa bryggor mellan individen och myndigheterna. De beskriver problemet med att teckenspråkiga individer med tilläggsproblematik inte upptäcks, och att det är fler än vad som synliggjorts. De menar att det finns ett bristande stöd från samhällets olika stödinsatser (Kultivera & Örebro kommun 2014). Det skulle kunna innebära en problemrepresentation där de befintliga verksamheterna inte fungerar. Återigen kan det innebära att individerna inte har fått substantiell tillgång till de formella rättigheterna. I bemärkelsen av bristande stöd går det att argumentera för att samhällets verksamheter och aktörer erhåller subjektspositionen som ansvariga för detta.

Förvaltningarna menar också att det är problematiskt att målgruppen inte har fått sina utredningar om tilläggsproblematik i tid, och på så sätt hamnat i fel målgrupp. I ansökan framkommer att “[...] byråkratin är tuff [...]” och att “[...] språkliga barriärer är ett problem [...]” (Kultivera & Örebro kommun 2014). De menar att ett problem är att teckenspråkiga individer inte har strategier för att klara dessa problem själva. Det går därför att argumentera för att dessa individer är rumsligt exkluderade, på grund av bristande möjligheter att ta del av olika miljöer. De beskriver enligt evidens att “I mötet med handläggare inom myndigheter ses de teckenspråkiga ofta som antingen provokativa eller aggressiva, alternativt falskt följsamma där den teckenspråkiga låtsas ha förstått informationen.” (Kultivera & Örebro kommun 2014). På så sätt går det även att argumentera för att de är institutionellt exkluderade.

I flera fall framgår det i ansökningarna en avsaknad av kompetens i kunskaper om respektive målgrupp. Angående den sociala investeringen för målgruppen om

teckenspråkiga individer beskrivs förvaltningarna vara i avsaknad av kunskap för den teckenspråkiga kulturen och funktionsnedsättningar. Angående målgruppen i sociala investeringar i Varberga och Oxhagen, framgår det att det är en utmaning för förvaltningarna att arbeta med barn som uppvisar utredda och icke utredda svårigheter av social och pedagogisk karaktär. På så sätt går det att argumentera för att dessa elever är såväl kulturellt som institutionellt exkluderade. Förvaltningarna beskriver att skolan “[...] saknar kompetens för att synliggöra tydliga signaler och sociala mönster som pekar på framtida svårigheter i skolan eller andra sociala sammanhang.” (Örebro kommun 2014). I detta fallet erhåller inte målgruppen subjektspositionen som ansvarig för problemet, utan istället skolan.

Vidare initierades en social investering ämnad att förbättra asylsökande elevers kunskaper i svenska språket. Problemet beskrivs vara att dessa elever inte utbildas längre än yrkesförberedande gymnasieprogram. Skolan beskrivs också att “[...] i alltför hög grad fokusera på elevernas brister och tillkortakommanden i svenska som andraspråk.” (Örebro kommun 2016c). Förvaltningarna beskriver att det finns en problematik i skolorganisationen på grund av att denna inte fångar upp individens specifika behov, och till stor del fokuserar på elevens brister i svenska som andraspråk. De skriver att problemet är att de “[...] asylsökande inte utbildas längre än yrkesförberedande gymnasieprogram [...]” (Örebro kommun 2016c) vilket kan indikera på att de återigen inte enbart lägger ansvaret på eleverna, utan främst på skolans roll.

Det återfinns också en problematik i andra erhållna subjektspositioner. Exempelvis beskrivs i den sociala investering som riktades till familjehemsplacerade barn, att dessa barn redan är förknippade med låga förväntningar på skolresultat. De skriver att “Det finns en föreställning hos både familjen de bor i och hos lärare och kamrater att man måste gå varligt fram gentemot barnen och inte pressa dem eftersom de har haft det svårt. Mer eller mindre outtalat har man lägre förväntningar på dem och nöjer sig med hyfsade ansträngningar och insatser i skolan.” (Örebro kommun 2015a). I ansökan skriver de också att “Barnen som kommer erbjudas och inkluderas i Skolfam blir inte utvalda för att de skulle ha särskilda behov, svårigheter eller omständigheter, utan för att de råkar tillhöra en statistisk grupp i samhället, med högre risker för skolmisslyckanden än andra.” (Örebro kommun 2015a). Jag vill därför argumentera för att dessa beskrivningar också bidrar till skapandet av verkligheten. Det framgår att det finns en producerad subjektsposition av elever, som kräver inverkan i såväl praktik som språk för att ifrågasätta.

De problem som framgår i de sociala investeringarna gör sig också i uttryck i form av kostnadsproblem. Exempelvis framgår det att en av de sociala investeringarna som ska förbättra elevers skolresultat också ska leda till “[...] kostnadsreduceringar för flera olika kommunala nämnder, under olika tidsperioder” (Örebro kommun 2016a). De skriver också att de vill att den sociala investeringen ska bidra till färre framtida utbetalningar av försörjningsstöd. På så sätt går det också att argumentera för att de vill ge ökade möjligheter att som medborgare substantiellt ta del av sina formella rättigheter genom att erbjuda försörjningsstöd och specifika insatser. Samtidigt går det att argumentera för att förvaltningarna själva vill initiera den sociala investeringen för att reducera kostnaderna för dessa stöd. Det blir alltså en fråga om resurser och omfördelning.

I linje med detta är det intressant att de sociala investeringarna ofta lägger stor vikt på betydelsen av samverkan, men också visar på att det finns kostnadsproblem som kräver resurseffektivitet. Haraldson (2016, s. 16) skriver att resursfrågan i vissa fall tenderar att bli ett dolt motiv. I termer av ekonomiska resursbrister, framgår kostnadsproblem explicit i alla sociala investeringar.

## 5.2 Strävan efter inkludering

Luhmanns teori om exkluderingshantering bygger på att det finns en strävan om inkludering (Schirmer & Michailakis 2015). De sociala investeringarna kan ses som en specifik skyddsinsats för att reducera risken för den riktade målgruppen att bli exkluderade, eller för att göra dessa individer mer attraktiva för att bli inkluderade i sociala sammanhang, exempelvis arbetsmarknaden. Det framgår i flera sociala investeringar att förvaltningarna beskriver en risk med att den sociala investeringens riktade målgrupp kommer bli exkluderade från arbetsmarknaden i framtiden. För vissa målgrupper beskriver de en risk i att “[...] fastna i försörjningsstöd, som kan resultera i ett långvarigt utanförskap” (Kultivera & Örebro kommun 2014).

Det går också att argumentera för att förvaltningarna lägger vikt på att individen ska bli starkare på arbetsmarknaden. “Syftet med sysselsättning i Kultiveras verksamhet är att involvera och samhällsintegrera deltagaren. En arbetsinriktad sysselsättning bidrar till upplevelsen av “normalisering”, det vill säga strävan efter att uppnå något som är normalt i den rådande kulturen, så som att vara produktiv, vara behövd och tillhöra ett positivt socialt sammanhang.” (Kultivera & Örebro kommun 2014). Det skulle också kunna följa av teorin om sociala

investeringar och att rekonstruera individer, på grund av att välfärdsstaten stödjer marknadsmekanismer, där deltagande på arbetsmarknaden är av betydelse i dagens kunskapsbaserade ekonomi.

I en av de sociala investeringarna vill förvaltningarna, med hjälp av brobyggare, förstärka relationen mellan familjer och skola, för att förbättra elevers skolresultat. Brobyggaren gestaltas som “[...] en kunskapsförmedlare och länk [...]” (Örebro kommun 2016a) mellan de inblandade aktörerna. På så sätt skulle det kunna gå att argumentera för att det finns en strävan efter inkludering genom att inkludera dessa familjer i det svenska samhället och bli en del av sina barns skolgång. Detta kan ses som en exkluderingshantering, på grund av att de skapar en specifik insats riktad mot denna målgrupp. Samtidigt kan insatsen ses som ett sätt att göra eleverna mer attraktiva i andra sammanhang, exempelvis arbetsmarknaden, på grund av att ett av syftena är att förbättra deras skolresultat, vilket i sin tur kan förhöja chanserna till att få ett jobb. Den sociala investeringens uppgift går att argumenteras vara att reducera den institutionella exkluderingen.

Det framgår i flera sociala investeringar att förvaltningarna beskriver en risk med att den sociala investeringens riktade målgrupp kommer bli exkluderade från arbetsmarknaden i framtiden. För vissa målgrupper beskriver de en risk att “[...] fastna i försörjningsstöd, som kan resultera i ett långvarigt utanförskap” (Kultivera & Örebro kommun 2014). Detta kan i sin tur leda till ekonomisk exkludering med försämrade möjligheter att ta del av olika sociala nätverk (se Kronauer 1998).



## 6 Slutsatser

Slutsatsen är att det återfinns flera problem representerade i respektive sociala investering. Problemen framställs ofta i termer av risk för att ej fullfölja skolgången, kostnadsproblem för förvaltningarna och framtida sociala exkludering. Det framkommer också att förbättrandet mellan relationer, såväl mellan samhällets institutioner som i mötet med medborgare, är av betydelse. Det skulle kunna argumenteras som en form av strävan efter inkludering i såväl mindre som större sammanhang. Exempelvis att inkludering i skolan kan leda till att nå behörighet till gymnasieskolan, som i sin tur kan öka möjligheten till inkludering på arbetsmarknaden. Följaktligen beskrivs avsaknaden av samverkan i den offentliga verksamheten som problematisk, på grund av hur individer dels faller mellan stolarna, men också att stödinsatserna är svårorienterade.

Samverkan och inkludering framkommer som två viktiga faktorer för att reducera risken för framtida exkludering. Brister i förvaltningens arbete med att tillgodose alla medborgare kan förklaras som en minskad substantiell tillgång till de formella rättigheterna, vilket gör att individer blir socialt exkluderade. Genom att visa hur välfärdsproblemen i dessa sociala investeringar är framställda, vill jag argumentera för att jag har bidragit med en vidare förståelse för hur välfärdspolitikens utmaningar är omfattande och vidsträckta. Företeelsen av denna komplexitet i välfärdsproblem ska ej uppfattas ståndaktig, men ack så kraftfull. Välfärdspolitikens varaktighet är kanske beroende av utmaningarnas tillvaro. Följaktligen kan samhällets breda omfång av införlivade problem, istället antas en drivande kraft att utveckla denna politik och investera i just välfärden.

## 7 Diskussion

Jag har några sista kommentarer att delge. Genom att ha analyserat hur välfärdsproblemen representeras och sedan beskrivit detta utifrån olika exkluderingar i samhället, vill jag argumentera för att det förekommer en politisk stötesten. Det blir en form av balansgång mellan vilken å ena sidan individens ansvar för sin egen situation och å andra sidan politikens roll att skapa förutsättningar. Samtidigt kan initierandet av sociala investeringar uppvisa en vilja från den offentliga verksamheten sida att förstärka medborgares substantiella möjligheter att ta del av formella rättigheter. Följaktligen hade det exempelvis varit intressant att i vidare forskning jämföra hur betydelsen av gymnasiebehörighet står i relation till det svenska betygssystemet, och hur det senare påverkar möjligheten att fullfölja grundskolan.

Vidare var mitt syfte aldrig att utvärdera funktionen av sociala investeringar. Sociala investeringar som välfärdspolitik kan ses som ett angreppssätt i den nödvändiga mängden, med möjligheter att förbättra situationen för individer. Eller kan det ses som en droppe i havet med avseende på samhällets alla medborgare. Oavsett tycker jag att det är intressant att det troligtvis inte finns någon entydig lösning på de problem som välfärden står inför, och hade det gjort det hade det varit på bekostnad av demokratin. Politiken har kanske sin mening som sökandet efter svaret, men aldrig som lösningen. Det sistnämnda torde inte heller vara eftersträvansvärt bland meningsskiljaktigheter och orättvisor. Istället förutsätter rättvisa och jämlikhet representation, och där är det omöjligt att vi blir eniga. Samtidigt finner jag politiken, med sin drivkraft att utveckla samhället och förbättra människors förutsättningar, som en för alltid försvarbar vitalitet.

## 8 Referenslista

- Alvesson, Mats & Kaj Sköldböck. 2017. *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Avlijaš, Sonja - Hassel, Anke & Bruno Palier. 2020. Growth strategies and welfare reforms in Europe. In Hassel, Anke - Palier, Bruno (red.) *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies*. Oxford University Press.
- Bacchi, Carol. 2009. *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, Pearson Education Australia.
- Bacchi, Carol & Susan Goodwin. 2016. *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. 1 uppl. New York: Palgrave Pivot.
- Balkfors, Anna - Bokström, Tomas & Tapio Salonen. 2020. *Med framtiden för sig - en ESO-rapport om sociala investeringar*. Stockholm: Elanders Sverige AB. ISBN 978-91-38-25009-9.  
[https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2020/01/ESO-rapport-2020\\_1\\_webb.pdf](https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2020/01/ESO-rapport-2020_1_webb.pdf) (Hämtad: 2022-04-01).
- Bergström, Göran & Kristina Borués. 2018. Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. I Bergström, Göran – Borués, Kristina (red.), 2018. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4 Uppl. Lund: Studentlitteratur. s. 17-46.
- Bokström, Tomas - Lindencrona, Fredrik & Ing-Marie Wieselgren. 2014. Sociala investeringar – från dröm till verklighet. *Socialmedicinsk tidskrift*. Nr 3.  
[http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/wp-content/uploads/2015/02/sociala-investeringar\\_fran-drom-till-verklighet.pdf](http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/wp-content/uploads/2015/02/sociala-investeringar_fran-drom-till-verklighet.pdf) (Hämtad: 2022-04-05).
- Bokström, Tomas - Saxelin, Elina - Bolmgren, Margareta & Aina Rundgren. 2017. *Helhet, hållbarhet och resultat. En guide för sociala investeringar*.  
<https://www.uppdragpsyiskhalsa.se/wp-content/uploads/2017/11/Helhet-hallbarhet-och-resultat-En-guide-for-sociala-investeringar.pdf> (Hämtad: 2022-04-02).
- Bottomore, Tom. 1992. Citizenship and Social Class, Forty Years On. I Marshall, Thomas Humphrey & Tom Bottomore (red.) *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press.
- Bryman, Alan & Edward A. Bell. 2017. *Social Research Methods*. Brantford, Ontario: W. Ross MacDonald School Resource Services Library.
- Dahlstedt, Magnus & Fredrik Hertzberg (red.) 2005. *Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande*. SOU 2005: 112, Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.  
<https://www.regeringen.se/49bb01/contentassets/4acd0d5548744dabbce7e4>

- [e325ec08aa/demokrati-pa-svenska-om-strukturell-diskriminering-och-politiskt-deltagande](https://www.socvet.se/article/view/2485/1809) (Hämtad: 2022-04-06).
- Davidsson, Tobias. 2010. Utanförskapelsen: En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikulerades i den svenska riksdagsdebatten 2003-2006. *Socialvetenskaplig tidskrift*. Vol 17- Nr 2, s. 149-169. <https://socvet.se/article/view/2485/1809> (Hämtad: 2022-04-07).
- Derrida, Jacques. 2012. [1982]. Signatur händelse kontext. I Marc-Wogau, Konrad - Bergström, Lars. & Carlshamre, Staffan. (red.). *Filosofin genom tiderna - 1900-talet - Efter 1950*. Stockholm: Thales.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Towns, Anna & Lena Wängnerud. 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5 Uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Esping-Andersen, Gøsta - Gallie, Duncan & John Myles. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *Three Worlds of Welfare*. Oxford: Polity Press.
- Fairclough, Norman. 2003. *Analysing discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Fred, Mats. 2018. *Projectification. The Trojan Horse of Local Government*. Doctoral dissertation. Malmö University, Lund University.
- Hall, Patrik. 2015. The Swedish Administrative Model. I Pierre, Jon. (red.): *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University press.
- Haraldson, Anna-Lena. 2016. *Organisering för samverkan. En introduktion*. FoU Valfärd Värmland. Karlstad University. [https://www5.kau.se/sites/default/files/Dokument/subpage/2010/01/2016\\_1\\_e\\_pub\\_pdf\\_35720.pdf](https://www5.kau.se/sites/default/files/Dokument/subpage/2010/01/2016_1_e_pub_pdf_35720.pdf) (Hämtad: 2022-04-03).
- Hassel, Anke - Palier, Bruno & Sonja Avlijaš. 2020. *The pursuit of growth. Growth regimes, growth strategies and welfare reforms in advanced capitalist economies*. [http://www.ankehassel.de/downloads/hassel\\_palier\\_avlijas\\_stato\\_e\\_mercato.pdf](http://www.ankehassel.de/downloads/hassel_palier_avlijas_stato_e_mercato.pdf) (Hämtad: 2022-04-01).
- Hultkrantz, Lars. 2015a. *Att utvärdera sociala investeringar*. SNS förlag. [https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/att\\_utvardera\\_sociala\\_investeringar.pdf](https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/att_utvardera_sociala_investeringar.pdf) (Hämtad: 2022-04-02).
- Hultkrantz, Lars. 2015b. *Sociala investeringsfonder i Sverige - fakta och lärdomar*. SNS förlag. [https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/sociala\\_investeringsfonder\\_i\\_sverige.pdf](https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/sociala_investeringsfonder_i_sverige.pdf) (Hämtad: 2022-04-02).
- Johansson, Kerstin & Robert Jonsson. 2018. Sociala investeringar i en svensk kommunal kontext. *Nordisk Administrativ Tidskrift*. Nr 1. 96 årgång.

- [https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/files/2018/2018\\_1/NAT\\_1\\_2018\\_3.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/nat/files/2018/2018_1/NAT_1_2018_3.pdf) (Hämtad: 2022-04-08).
- Kronauer, Martin. 1998. Social Exclusion and Underclass: New Concepts for the Analysis of Poverty. I Andres, Hans-Jürgen (red.) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate
- Kuhlmann, Sabine & Hellmut Wollmann. 2019. *Introduction to Comparative Public Administration*. 2 uppl. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Kultivera & Örebro kommun. 2014. *Samverkan för teckenspråkiga 2014-2017*. 3 mars. [https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a18/1484207069791/Ans%C3%B6kan%20-%20Samverkan%20f%C3%B6r%20teckenspr%C3%A5kiga%20\(S%C3%B6T\).pdf](https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a18/1484207069791/Ans%C3%B6kan%20-%20Samverkan%20f%C3%B6r%20teckenspr%C3%A5kiga%20(S%C3%B6T).pdf) (Hämtad: 2022-04-01).
- Levitas, Ruth. 1998. *The Inclusive Society? Social Exclusion and the New Labour*, Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Levitas, Ruth. 2006. The Concept and Measurement of Social Exclusion. I Pantazis, Christina m.fl. (red.) *Poverty and Social Exclusion in Britain*. Bristol: Policy Press.
- Lindberg, Kajsa. 2009. *Samverkan*. Liber.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1991/1950. Medborgarskap och klass. I Hansson, Sven Ove och Jörgen Hermansson (red.) *Idéer om reformism*. Stockholm: Tiden
- Morel, Nathalie - Palier, Bruno & Joakim Palme. 2012. *Towards a social investment state?: Ideas, policies and challenges*. Policy Press.
- Nilsson, Ingvar & Anders Wadeskog. 2008. *Bättre att stämna i bäcken än i ån – Att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga*. SEE & Idéer för livet. Skandia. <https://www.ideerforlivet.se/globalassets/pdf/rapporter/individen-i-centrum-original.pdf> (Hämtad: 2022-04-03).
- Norrköpings kommun. 2022. *Riktlinjer sociala investeringsfonden i Norrköpings kommun*. KS 2021/0648. <https://www.norrkoping.se/download/18.666510ce17ee17553eb661/1645194296067/riktlinje-sociala-investeringsfonden.pdf> (Hämtad: 2022-04-01).
- Okin, Susan Moller. 1979. *Women in Western Political Thought*. Princeton: Princeton University Press.
- Osborne, Thomas. 1997. On health and Statecraft. I Petersen, Alan & Robin Bunton (red.) *Foucault, Health and Medicine*. London: Routledge.
- Palier, Bruno & Colin Hay. 2017. The Reconfiguration of the Welfare State in Europe: Paying its Way in an Age of Austerity. I Desmond King och Patrick Le Galès (red.) *Reconfiguring European States in Crisis*. OUP Oxford, s. 331-350. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/97>

- [80198793373.001.0001/acprof-9780198793373-chapter-17?print=pdf](https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:399804/FULLTEXT01.pdf)  
(Hämtad: 2022-04-06).
- Pierson, John H. 2016. *Tackling Poverty and Social Exclusion: Promoting Social Justice in Social Work*. New York: Routledge
- Schierup, Carl-Ulrik. 2008. Social exkludering och medborgarskap i Sverige och EU. I Blomqvist, Paula (red.) *Den gränslösa välfärdsstaten: Svensk socialpolitik i det nya Europa*. Stockholm: Agora.
- Schierup, Carl-Ulrik. 2010. 'Diversity' and Social Exclusion in Third Way Sweden: The 'Swedish Model' in Transition 1975-2005. *TheMES: Themes on Migration and Ethnic Studies*. Linköpings universitet.  
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:399804/FULLTEXT01.pdf>  
(Hämtad: 2022-05-01).
- Schirmer, Werner & Dimitris Michailakis. 2015. The help system and its reflection theory: a sociological observation of social work. *Nordic Social Work Research*. Vol 5. Nr 1, s.71-84. Doi:  
10.1080/2156857X.2015.1012106
- Sharan B., Merriam. 1998. *Qualitative Research and Case Study Applications*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shore, Cris & Susan Wright. 2003. Policy: A new field of Anthropology. I Shore, Cris & Susan Wright (red.). *Anthropology of policy: Perspectives on governance and power*. New York: Routledge.
- Silver, Hilary. 1994. Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. *International Labour Review*.
- SKR 2012. *Värdet av en god uppväxt. Sociala investeringar för framtidens välfärd*.  
<https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24abaf2/1642671501994/7164-810-5.pdf> (Hämtad: 2022-04-04).
- SKR 2021. *Om SKR*. <https://skr.se/skr/omskr.409.html> (Hämtad: 2022-05-03).
- SKR 2022a. *Kapacitet och kommunalt självstyre*.  
<https://skr.se/download/18.6a9f61fb17f1b6724e215b5/1645449039076/SKR-Kapacitet-kommunalt-sjolvstyre-TGA.pdf> (Hämtad: 2022-05-03).
- SKR 2022b. *Likvärdighet och kommunalt självstyre*.  
<https://skr.se/download/18.38ab605517e9606b1b6c2ff/1643279740770/Nationell-likvardighet-kommunalt-sjolvstyre.pdf> (Hämtad: 2022-05-03).
- Stigendal, Mikael. 2016. *Samhällsgränser: Ojämlighetens orsaker och framtidsmöjligheterna i en storstad som Malmö*. Stockholm: Liber.  
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1404940/FULLTEXT02.pdf>  
(Hämtad: 2022-05-05).
- Sullivan, Helen, & Skelcher, Chris. 2002. *Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services*. Palgrave MacMillan.

- Triantafillou, Peter. 2015. The Politics of Neutrality and the Changing Role of Expertise in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*. Vol 37, s. 174–187. doi: 10.1080/10841806.2015.1053362.  
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10841806.2015.1053362?needAccess=true> (Hämtad: 2022-05-04).
- Uppdrag Psykisk Hälsa & Social Health Impact Center. 2021. *En unik social investering*. Mars 2021.  
[https://www.uppdragpsykiskhalsa.se/wp-content/uploads/2021/03/En-unik-social-investering\\_Rapport\\_2d.pdf](https://www.uppdragpsykiskhalsa.se/wp-content/uploads/2021/03/En-unik-social-investering_Rapport_2d.pdf) (Hämtad 2022-04-01).
- Wallén, Göran. 1993. *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- Winther Jørgensen, Marianne & Louise Phillips. 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Örebro kommun 2014. *Sociala investeringar i Varberga och Oxhagen*. 23 augusti.  
<https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a1a/1484207070192/Ans%C3%B6kan%20-%20Sociala%20investeringar%20i%20Varberga%20och%20Oxhagen.pdf> (Hämtad: 2022-04-01).
- Örebro kommun. 2015a. *Skolfam*. 9 oktober.  
[https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a19/1484207070019/Ans%C3%B6kan%20-%20Skolfam%20\(1\).pdf](https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a19/1484207070019/Ans%C3%B6kan%20-%20Skolfam%20(1).pdf) (Hämtad: 2022-04-01).
- Örebro kommun 2015b. *NP-samverkan*. 23 februari.  
[https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a17/1484207069601/Ans%C3%B6kan%20-%20NP-samverkan%20\(1\).pdf](https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a17/1484207069601/Ans%C3%B6kan%20-%20NP-samverkan%20(1).pdf) (Hämtad: 2022-04-01).
- Örebro kommun. 2016a. *Brobyggare i Vivalla och Baronbackarna*. 17 november.  
<https://www.orebro.se/download/18.5787f283159daa7a96c2bc3/1486049647444/Ans%C3%B6kan+-+Brobyggare+i+Vivalla+och+Baronbackarna.pdf> (Hämtad: 2022-04-01).
- Örebro kommun 2016b. *Bryggan – från destruktiv frånvaro till målhuppfyllelse*. 31 oktober.  
<https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a16/1484207069100/Ans%C3%B6kan+-+Bryggan.pdf> (Hämtad: 2022-04-01).
- Örebro kommun 2016c. *Utomhuspedagogikens inverkan på lärande*. 8 maj.  
<https://www.orebro.se/download/18.2bea29ad1590bf258c52a1b/1484207070360/Ans%C3%B6kan%20-%20Utomhuspedagogikens%20inverkan%20p%C3%A5%20l%C3%A4rande.pdf> (Hämtad: 2022-04-01).
- Örebro kommun. 2020. *Riktlinjer för sociala investeringar*. KS 900/2019.  
<https://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f7384168c0/1580819932271/Riktlinjer%20f%C3%B6r%20sociala%20investeringar.pdf> (Hämtad: 2022-04-04).

Örebro kommun. 2021a. *Örebro del av nationell satsning på sociala investeringar.*

<https://www.orebro.se/fordjupning/fordjupning/sa-arbetar-vi-med/sociala-investeringar/orebro-del-av-nationell-satsning-pa-sociala-investeringar.html>

11 juni. (Hämtad: 2022-04-01).

Örebro kommun. 2021b. *Sociala investeringar - Örebro kommun - fördjupning.*

<https://www.orebro.se/fordjupning/fordjupning/sa-arbetar-vi-med/sociala-investeringar.html> 16 september. (Hämtad: 2022-04-02).

Örebro kommun. 2022. *Kommunfullmäktige.*

<https://www.orebro.se/kommun--politik/politik--beslut/kommunfullmaktige.html> 21 april. (Hämtad 2022-04-21).