



Notat

Modeller for sociale investeringer i Københavns Kommune

14-12-2021

Sagsnummer i F2
2021 - 4664

Dokumentnummer i F2
546127

Sagsnummer eDoc
2021-0271529

Sagsbehandler
Louise Dagmar Madsen

Indhold

Modeller for sociale investeringer i Københavns Kommune	1
1. Resumé	3
2. Indledning	8
Hvad er sociale investeringer?	8
Hvorfor arbejde med sociale investeringer	9
Hvem arbejder med sociale investeringer	10
3. Model 1: Sociale effektinvesteringer med ekstern investor	12
Effekter og resultatmål	12
Pengestrømme og betalingsmodel	12
Omsætning af effekt til økonomisk gevinst	13
Sociale effektinvesteringer – Cases i Danmark	14
4. Model 2: Sociale effektinvesteringer med kommunal finansiering	19
Effekter og resultatmål	20
Pengestrømme og betalingsmodel	20
Kommunale investeringspuljer – Cases i Danmark og Sverige	21
Case: Aarhus Kommune	21
Case: Norrköping og Örebro Kommune	22
Case: Københavns Kommune	22
5. Udfordringer ved sociale effektinvesteringer	25
Økonomiske gevinster på tværs af sektorer og forvaltninger	25
Økonomiske gevinster på tværs af styringsområder	25
Muligheder for håndtering af udfordringer	26
6. Model 3: Kommunal investering i socialt orienterede virksomheder eller fonde	28
Københavns Kommunes nuværende investeringsstrategi (UCITS)	28

Alternative investeringsfonde (AIF)	29
Eksempler på alternative investeringsfonde	30
Muligheder for sociale investering gennem investeringsforening eller alternative investeringsforeninger	31
7. Konklusion	33
Model 1 Sociale effektinvesteringer med ekstern investor og model 2 Sociale effektinvesteringer med kommunal finansiering	33
Model 3 - Kommunal investering i socialt orienterede virksomheder eller fonde	34
8. Litteraturliste	35

1. Resumé

Socialforvaltningen og Økonomiforvaltningen har i samarbejde undersøgt, hvordan der arbejdes med sociale investeringer i en dansk kontekst. Hertil suppleres med eksempler fra øvrige nordiske lande. Eksemplerne er hentet fra Danmark i kommunale indsatser på områder for psykisk sårbare ledige, bekæmpelse af ungdomshjemløshed samt behandling af voldsudsatte familier, og støtte til unge, der er vokset op med alkohol og stofmisbrug.

Der er identificeret tre modeller for at arbejde med sociale investeringer i en kommunal kontekst. Model 1 og model 2 er sociale effektinvesteringer, hvor kommunen igangsætter en social indsats - leverandøren kan både være kommunen selv eller en privat aktør. Indsatsen er enten finansieret af en ekstern investor (model 1) eller af kommunen selv f.eks. i form af en kommunal investeringspulje (model 2), jf. tabel 1. Model 3 er investering af kommunens likviditet i socialt orienterede investeringsfonde eller virksomheder.

Model 1: Sociale effektinvesteringer med ekstern finansiering

I model 1 indgår kommunen en aftale med en ekstern investor f.eks. Den Sociale Investeringsfond eller Den Sociale Kapitalfond og en leverandør af velfærdsindsatser. Leverandøren kan både være kommunen selv eller et privat tilbud. Investoren stiller finansiering til rådighed for, at en leverandør kan iværksætte velfærdsindsatser overfor en bestemt målgruppe. I den forbindelse opstilles ønskede effekter af indsatsen i en resultatkontrakt. Herefter tilbagebetaler kommunen et beløb til investor svarende til dennes investering plus et aftalt afkast baseret på effekt af indsatsen.

Model 2: Sociale effektinvesteringer med kommunal finansiering

I model 2 er det kommunale midler, der finansierer effektinvesteringen, f.eks. via kommunale investeringspuljer og evt. i samarbejde med eksterne investorer. Tilsvarende model 1 kan leverandører være såvel kommunale som private. Det er også væsentligt på forhånd at opstille ønskede effekter af indsatsen i en resultatkontrakt.

Københavns Kommune har i en årrække haft en effektiviseringsstrategi, som siden 2016 er blevet understøttet af investeringspuljer på 450 mio. kr. årligt, heraf 20 mio. kr. til innovationspuljen. Investeringspuljen finansierer implementeringsudgifter til nye initiativer, som forvaltningerne kan anvende til at indfri effektiviseringsmålet. For at få midler fra puljen skal en række kriterier være opfyldt, bl.a. skal der være sammenhæng mellem investering og effektivisering, og tilbagebetalingstiden i forslaget er som udgangspunkt 6 år. Cases med effektivisering på service har forrang ved udmøntning af puljerne, men det er også muligt at få midler til investeringscases med effektiviseringer på overførselsområdet. Sidstnævnte kræver en vurdering af sammenhæng mellem

indsats (typisk serviceudgifter) og effektiviseringer på overførselsområdet.

Indenfor kriterierne af investeringspuljerne er det i dag muligt at få investeringsmidler på det sociale område. Socialudvalget har gennemført en række sociale investeringer finansieret af investeringspuljerne gennem de seneste år.

Opmærksomhedspunkter ved effektinvesteringer

For model 1 og 2 er der nogle væsentlige opmærksomhedspunkter, som også fremhæves i eksemplerne fra Danmark.

- 1) Det er en udfordring at knytte indsatsens effekt til en konkret økonomisk gevinst, der kan måles i kommunens budgetter. Der til kan der være en tidsmæssig forskydning i forhold til, hvornår indsatsen igangsættes, og hvornår gevinsten viser sig. Dette er et vilkår for effektinvesteringer og kan adresseres med forskellige værktøjer, f.eks. opstilling af resultatmål eller brug af evidensbaserede indsatser.
- 2) Der er en række styringsmæssige udfordringer, der kan henføres til styringen af kommunernes økonomi. For det første kan det udfordre, at en del af den økonomiske gevinst ved en kommunal investering falder i anden sektor, f.eks. i form af lavere statslige eller regionale udgifter. Det kan også gøre sig gældende internt i kommunen, hvor indsatsen iværksættes på ét fagområde i en forvaltning, men gevinsten er på et andet område i en anden forvaltning. Endelig er der også mulighed for, at investeringer har en effekt på tværs af styringsområder, f.eks. kan investeringer ligge på serviceområdet, mens besparelsen er på overførselsområdet. Dette kan udfordre, fordi der er rammestyrelse på kommunernes serviceudgifter, mens overførslerne ikke er rammestyrte, og derfor vil der være større fokus på at effektivisere serviceudgifterne.

Flere af erfaringerne fra Danmark har forsøgt at komme omkring nogle af disse incitamentsproblemer. F.eks. er der lavet aftale med staten om tilbagebetaling af sparret refusion til en kommune, hvilket gør økonomien i casen mere solid, og der er lavet aftaler om tilbagebetalingen af investeringen eller deling af gevinsten på tværs af områder eller sektorer (stat, region eller kommune).

Såfremt der er et ønske om at arbejde med sociale investeringer i form af model 1 eller 2 i Københavns Kommune, skal disse udfordringer adresseres. I den forbindelse vil en mulig tilgang være at igangsætte et pilotprojekt med særskilt finansiering, som kan identificere konkrete udfordringer og give erfaringer med, hvad der virker, når der arbejdes med sociale investeringer. På den baggrund kan der opstilles incitamentsstrukturer, der understøtter sociale investeringer, som kan gå på tværs af forvaltninger, og/eller som går på tværs af styringsområder.

Pilotprojektet kan også danne grundlag for at se på mulighederne for at justere kriterierne for udmøntning af kommunens investeringspulje. En tredje tilgang kan være at lave et særskilt set-up for sociale investeringer ved siden af investeringspuljerne, hvor eksempelvis kriterierne for udmøntning af midler og opfølgning på casen er en anden. Det er også en mulighed at udarbejde et særskilt set-up for sociale investeringer, uden der arbejdes med et pilotprojekt forinden.

Model 3: Kommunal investering i socialt orienterede virksomheder eller fonde

Det fremgår af medlemsforslaget, at Københavns Kommune kan tage et socialt ansvar via sociale investeringer i sociale investeringsfonde. I forslaget nævnes Impact Growth Fond, som er en unoteret investeringsfond. Kommuner er underlagt den almindelige kommunalretlige grundsætning om pligt til at handle økonomisk forsvarligt efter kommunalfuldmagtsreglerne. Vedr. kommuners anbringelse af midler henviser kommunestyrelseslovens § 44 til anbringelsesbekendtgørelsen.

Af anbringelsesbekendtgørelsen fremgår det, at kommuner kan investere i investeringsforeninger, såkaldte UCITS eller alternative investeringsfonde (AIF'er).

Københavns Kommunes nuværende investeringsforening (UCITS)

Københavns Kommunes nuværende investeringsforening er en traditionel investeringsforening – en såkaldt UCITS – der investerer i værdipapirer. Der gælder en række regler for en UCITS, herunder at investeringerne som udgangspunkt skal være i børsnoterede værdipapirer. Under de generelle regler for UCITS'er er det muligt at investere op mod 10 % af den samlede beholdning i værdipapirer, der ikke handles på en børs (f.eks. aktier, obligationer, pengemarkedsbeviser mv.), men det er ikke muligt for en UCITS at investere i AIF'er som Impact Growth Fund. Kommunens egen investeringspolitik gør det kun muligt at investere i børsnoterede værdipapirer. Der kan investeres i danske og udenlandske obligationer, aktier, investeringsforeninger mv., og der kan altså ikke investeres direkte i f.eks. projekter, der ikke er børsnoterede. Det er således i dag ikke muligt at investere i sociale virksomheder, medmindre de er børsnoterede.

Økonomiudvalget behandlede den 23. november en indstilling om grønne investeringer, hvor Økonomiudvalget besluttede at fastsætte krav om andel af grønne obligationer i kommunens investeringsforening. Noget tilsvarende kunne principielt også gøres i forhold til sociale investeringer. Kommunens forvaltere vurderer dog for nuværende, at markedet for sociale obligationer i praksis er meget begrænset, og at det ikke er et marked i vækst, som det er tilfældet for grønne obligationer. Hertil kommer, at der ikke foreligger en entydig definition på, hvad en social investering er.

Alternativ investeringsforening (AIF)

En alternativ investeringsforening er en kollektiv investeringsenhed, som ikke er en UCITS, og som rejser kapital fra en række investorer med henblik på at investere kapitalen efter en defineret investeringspolitik og hvor investorerne, som en kollektiv gruppe ikke har nogen daglige beføjelser eller kontrol over enheden. En AIF adskiller sig blandt andet fra en UCITS ved at have friere investeringsrammer. En typisk AIF vil være en kapitalfond (private equity fond), venturekapitalfond eller en hedgefond. Dog kan K/S selskaber i form af f.eks. et ejendomsselskab eller en vindmøllepark ligeledes være omfattet af loven. En AIF kan således investere i mange forskellige typer aktiver, herunder noterede og ikke-noterede værdipapirer og dermed i mindre illikvide aktiver.

Kommunens nuværende investeringsforening må investere i andre UCITS, men må ikke investere i en AIF. En investering i en AIF skal således ske *udenfor* den nuværende investeringsforening.

I en UCITS kan værdipapirerne sælges, og der kan trækkes midler ud i løbet af få dage. Ofte vil det ikke være tilfældet med en AIF, hvor investeringerne typisk har en betydelig længere tidshorisont, og der er tale om andre og typisk større risici end for en UCITS.

AIF'er stiller store krav til investorernes kendskab og erfaring. Økonomiforvaltningen har ikke erfaringer med investering i AIF'er og har ikke kendskab til, at andre kommuner har investeret i AIF'er. Ved overvejelse om at foretage en konkret investering i en AIF, bør der derfor foretages en nærmere vurdering af bl.a. risici samt de juridiske aspekter.

Tabel 1. Oversigt over modeller for sociale investeringer

	Bestiller	Investor	Leverandør
Model 1: Sociale effektinvesteringer med ekstern investor	Kommunen	Ekstern	Intern/ekstern
Model 2: Sociale effektinvesteringer med kommunale investeringspuljer	Kommunen	Intern	Intern/ekstern
Model 3: Investering af kommunale midler i sociale virksomheder eller fonde i form af værdipapirer	Kommunen	Intern	Social virksomhed eller fonde

Videre proces

Såfremt der er et ønske om at undersøge konkrete forslag til, hvorledes der kan arbejdes med sociale investeringer på konkrete områder og indenfor en eller flere af de beskrevne modeller, kan det besluttes, at

relevante forvaltninger udarbejder forslag, som f.eks. kan indgå i kommende overførsels- eller budgetforhandlinger.

Det kan også besluttes, at Økonomiforvaltningen skal udarbejde særskilt set-up for sociale investeringer ved siden af de nuværende investeringspuljer, herunder særskilte kriterier for udmøntning af midler og anden opfølgning. Eller det kan besluttes i forbindelse med Økonomiudvalgets behandling af Københavns Kommunes finansielle risikopolitik og politik for ansvarlige investeringer, som forelægges Økonomiudvalget årligt i maj-juni, at der skal arbejdes yderligere med at placere overskydende likviditet som sociale investeringer.

2. Indledning

Begrebet "sociale investeringer" eller *social impact bonds* blev første gang sat på den politiske dagsorden i Storbritannien i tiden efter finanskrisen i slutningen af 00'erne. Sociale investeringer opstod i kølvandet på en erkendelse af, at offentlige aktører i Storbritannien havde svært ved at få greb om og finde finansiering til en række tiltagende og komplekse samfundsudfordringer, f.eks. hjemløshed. Sociale investeringer skulle skabe incitamenter til, at offentlige-private samarbejder mere effektivt kunne arbejde mod fælles konkrete mål for social forandring. Med en finansieringsform, der både kunne skabe budgetgevinster for offentlige aktører, etablere et alternativt investeringsmarked og åbne den offentlige velfærd over for civilsamfundsaktører og private velfærdsløseleverandører (Oxford research 2020, 7). Siden har tankegangen spredt sig til andre lande bl.a. USA, Finland og Sverige.

I Danmark arbejder bl.a. Aalborg, Aarhus, Ballerup og Brøndby Kommune med forskellige sociale effektinvesteringer med såvel interne og eksterne investorer som leverandører. Dog er det kun projektet i Aalborg, som er afsluttet på nuværende tidspunkt og arbejdet i de fleste kommuner, er fortsat på et indledende stadium.

Regeringen har med aftalen om *Børnene først* nedsat en tværministeriel taskforce under Social- og ældreministeriet, der skal identificere barrierer og strukturelle udfordringer for kommuner og andre aktører i arbejdet med sociale investeringer. Det er forventningen, at taskforcen afrapporterer i foråret 2022.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at sociale investeringer er et nyt og fortsat begrænset område, som relativt få kommuner har erfaringer med.

Hvad er sociale investeringer?

Som begreb kan sociale investeringer have flere betydninger. Generelt set kan man betragte det at give velfærdsydelse som en investering i mennesker, men det kan også betragtes mere snævert som en særlig slags investeringer, hvor der udelukkende betales for en velfærdsydelse, hvis der opnås en ønsket effekt for en målgruppe og et egentligt afkast. At myndigheden kun betaler for specifikke resultater, kan også karakteriseres som en *payment by results* tilgang (Den Sociale Kapitalfond, 2020a). *Payment by results* tilgangen er et væsentligt element i modellerne for sociale investeringer, der gennemgås i dette notat.

Her defineres sociale investeringer som investeringer i indsatser mod en forventning om at opnå både en menneskelig og samfundsøkonomisk gevinst (en dobbelt bundlinje) (jf. Cohen 2018). Hvor finansieringen af investeringen i indsatserne kommer fra, er ikke afgørende for, om der kan være tale om en social investering eller ej.

Definition af sociale investeringer

Investering i indsatser, der giver både en menneskelig og samfundsøkonomisk gevinst (den dobbelte bundlinje).

Denne afgrænsning af sociale investeringer betyder, at donationer på socialområdet eller eksternt finansierede projekter uden krav om gevinst ikke indgår i definitionen af en social investering i notatet. I notatet opstilles på baggrund af definitionen tre forskellige modeller for finansiering og organisering af sociale investeringer, der er relevante for Københavns Kommune.

Model 1 og model 2 er sociale effektinvesteringer, hvor kommunen igangsætter en social indsats - leverandøren kan både være kommunen selv eller en privat aktør. Indsatsen er enten finansieret af en ekstern investor (model 1) eller af kommunen selv f.eks. i form af en kommunal investeringspulje (model 2). Model 3 er investering af kommunens likviditet i socialt orienterede investeringsfonde eller virksomheder.

En måde at estimere gevinster ved sociale investeringer er Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM), som er udviklet af Socialstyrelsen. SØM er et redskab til at beregne de økonomiske resultater (gevinster minus omkostninger) for det offentlige ved at foretage en investering i en social indsats. SØM beregner den samlede effekt af en social indsats på tværs af forvaltninger, sektorer og styringsområder. SØM indeholder ikke nogen løsning på den grundlæggende udfordring, at investeringer foretages ét sted (f.eks. kommunen), mens dele af den økonomiske gevinst opnås et eller flere andre steder (f.eks. i staten eller i en anden forvaltning).

Hvorfor arbejde med sociale investeringer

Fortalerne for sociale investeringer fremhæver, at sociale investeringer kan være med til at sikre innovation og finansiering til nye løsninger på økonomisk pressede områder i den offentlige sektor. Hertil kan arbejdet med sociale investeringer også give mulighed for at nytænke velfærdsindsatser, og fokus på effekter frem for aktiviteter kan bidrage til en mere fleksibel tilgang til at imødegå borgernes udfordringer og behov (Cohen 2018; Den Sociale Kapitalfond 2020b).

Ligeledes kan sociale investeringer bidrage til at skabe et mere systematisk og helhedsorienteret fokus på effekter af indsatser og den økonomiske rentabilitet af forskellige indsatser. Der er også potentiale for, at der tænkes mere på tværs af kommuner og stat mv. og for at overkomme stærke sektortilgange i kommunerne, da man med de sociale investeringer kan få blik for, hvordan og hos hvem den sociale indsats vil virke, og hermed også hvordan både økonomiske udgifter og gevinster deles (f.eks. mellem kommune og stat) (Oxford research 2020, kap. 3).

Hvem arbejder med sociale investeringer

Der er en voksende interesse for at arbejde med sociale investeringer, og der er flere relevante aktører på området. Som en del af udarbejdelsen af indeværende notat har Socialforvaltningen og Økonomiforvaltningen haft kontakt med følgende aktører på området:

- Den Sociale Investeringsfond
- Den Sociale Kapitalfond
- Impact Partners (Impact Growth Fund)
- Social- og Ældreministeriet, Kontor for Tværgående velfærd, civilsamfund og investeringer
- KL Komponent – Social investeringsalliance med andre kommuner

I nærværende afdækning af sociale investeringer, herunder identificerede cases, der er undersøgt, og som gennemgås, er der ikke eksempler på, at pensionskasser har optrådt som investor.

Den Sociale Investeringsfond (DSI)

Folketinget besluttede i december 2018 at etablere Den Sociale Investeringsfond med formålet om at modne og udvikle markedet for sociale investeringsprogrammer i Danmark. Fonden arbejder med effektinvesteringer, der gennemgås i model 1. De politisk valgte investeringsområder for fonden er udsatte børn og unge, trivsel, forebyggelse af livsstilssygdomme, arbejdsmiljø og at få for mennesker på kanten af eller helt udenfor arbejdsmarkedet ind på arbejdsmarkedet. Fonden har som mål at lave sociale investeringsprogrammer, der skal løfte sociale mål samt reducere negative menneskelige og budgetøkonomiske konsekvenser på de udvalgte områder.

Den Sociale Investeringsfond har en startkapital på 78 mio. kr., herunder 28 mio. kr. i en udviklingsfond og 50 mio. kr. i en investeringsfond. Det er hensigten, at fondene skal vokse i takt med at afkastet af investeringer tilbagebetales.

Den Sociale Kapitalfond (DSK)

Den Sociale Kapitalfond blev etableret i 2011 af TrygFonden og Lars Janick Johansen som en af de første sociale *impact investment* fonde og forvaltere i Norden, som beskæftiger sig med sociale investeringer. Fonden har indtil videre samarbejdet med over 150 sociale iværksættere, virksomheder og organisationer.

Den Sociale Kapitalfond har flere aktiviteter, hvoraf to kan fremhæves af særlig relevans for modeller for sociale investeringer i kommunen. *Den Sociale Kapitalfond Effekt* er en investeringsfond for sociale effektinvesteringer i lighed med Den Sociale Investeringsfond. *Den Sociale Kapitalfond Invest* er en kapitalfond med fokus på investeringer i mindre og mellemstore virksomheder med socialt sigte. Sidstnævnte præsenteres som case i model 3.

Impact Partners

Impact Partners er en international kapitalfond med hovedkontor i Paris og kontorer i bl.a. Barcelona, Frankfurt og København. Impact Partners investerer i og udvikler små og mellemstore virksomheder med gode muligheder for vækst og positiv social indflydelse i samfundet. Målet er, at der både skal skabes et økonomisk afkast til investorerne samt en social effekt via investeringerne. Impact Partners opretter vækstfonde, som de investerer i virksomhederne igennem. Aktuelt er Impact Partners i gang med at samle investorer til deres fjerde sociale vækstfond kaldet Impact Growth Fund IV med frist for indskud 15. januar 2022.

Social- og Ældreministeriet, Kontor for tværgående velfærd, civilsamfund og investeringer

I Folketingets aftale om Børnene Først fra maj 2021 indgår også en tværministeriel task force under Social- og ældreministeriet, der skal identificere muligheder og barrierer forbundet med at foretage sociale investeringer i udsatte børn og unge for kommuner, fonde, m.fl. Aftalen henviser bl.a. til, at de hidtidige erfaringer fra Danmark med sociale investeringsprogrammer peger på, at der kan være strukturelle udfordringer, der gør det vanskeligt for kommuner og andre aktører at gennemføre sociale investeringer. Taskforcen skal afdække barrierer og pege på mulige løsninger og forventes at præsentere resultaterne i foråret 2022.

KL Komponent

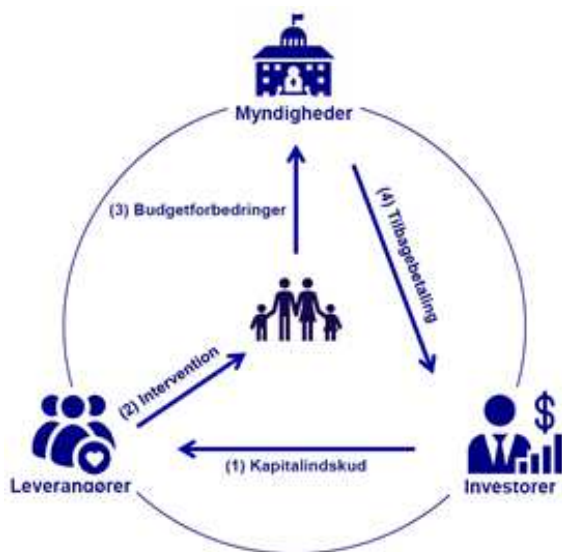
KL Komponent er KL's udviklingscenter for kommunerne. Komponent er yderligere også i gang med at stable en såkaldt alliance på benene, hvor deltagende kommuner mod en årlig betaling på 65.000 bl.a. får netværksmøder om forskellige udfordringer, temadage, oplæg og konsulentbistand.

3. Model 1: Sociale effektinvesteringer med ekstern investor

Sociale investeringer, hvor en myndighed, en leverandør og en investor indgår en resultatkontrakt om iværksættelse af en social indsats, benævnes sociale effektinvesteringer.

I sin simpleste form fungerer en social effektinvestering som et partnerskab mellem en offentlig myndighed (bestiller), en investor (f.eks. en fond) og en leverandør (privat eller offentlig myndighed), se figur 1.

Figur 1. Sociale effektinvesteringer - standardmodellen



Kilde: Oxford Research (2020)

I model 1 er sociale investeringer kendetegnet ved, at en eller flere eksterne investorer stiller kapital til rådighed for, at en leverandør (offentlig myndighed eller anden aktør) kan iværksætte velfærdsindsatser overfor en bestemt målgruppe. Herefter tilbagebetaler myndigheden et afkast til investor, når den aftalte effekt af indsatsen er opnået.

Her er det afgørende, at myndigheden indgår en aftale på resultatvilkår med en leverandør og en investor om at iværksætte en social indsats, der skaber en social forandring for den pågældende målgruppe.

Effekter og resultatmål

Forud for igangsættelsen af en social effektinvestering skal parterne blive enige om, hvilke effekter indsatsen skal medføre, hvilke konkrete resultatmål, der skal være indfriet, og hvordan disse måles. Det er resultatmålene, der udløser afkastet, som myndigheden betaler til investoren. Det er derfor vigtigt, at der udvælges målbare resultatmål, så det er klart for parterne, hvornår et resultatmål er indfriet.

Pengestrømme og betalingsmodel

Finansiering

I denne model for social effektinvestering er det den eksterne investor, der stiller kapital til rådighed for leverandøren. Investoren påtager sig dermed risikoen. Investors finansiering af indsatsen afsættes under forudsætning af, at der vil ske en tilbagebetaling af kapitalindskuddet samt afkast, hvis indsatsen skaber de resultater, som parterne har aftalt.

Tilbagebetaling

Forud for tilbagebetalingen aftales, hvor lang tid indsatsen skal leveres, og hvor lang tid der måles på effekten. Der tages også stilling til, hvilke indikatorer der måles på, samt hvor ofte og hvornår der udløses en betaling for effekt. Indsatsperioden for den sociale effektinvestering er typisk tre år, mens tilbagebetalingsperioden er fem år.

Der udarbejdes typisk såkaldte rate card skemaer for at skabe overblik over sammenhængen mellem mål, resultatbetaling og tilbagebetalingsperioden. Et rate card er et skema, der illustrerer, hvor meget der skal tilbagebetales til en investor, når de fastsatte resultatmål løbende bliver opfyldt, se eksempel i tabel 1 nedenfor under casen *Bekæmpelse af ungdomshjæmløshed i Aarhus Kommune*.

Omsætning af effekt til økonomisk gevinst

En stor udfordring i en social effektinvestering er at kunne omsætte effekten af indsatsen til en konkret økonomisk gevinst i form af en omkostningsreduktion (Ecorys 2021). I opfølgningen på effekten af sociale effektinvesteringer er der typisk ikke tale om egentlige effektmålinger, hvor man kan isolere effekten af indsatsen for den givne målgruppe og udspecificere en entydig årsagssammenhæng mellem indsats, effekt og økonomisk gevinst. I en enkelt case tilstræbes der egentlige effektmålinger med en kontrolgruppe. I nogle af resultatkontrakterne for sociale effektinvesteringer derimod er der snarere tale om et forsøg på at sandsynliggøre, at der er en sammenhæng mellem indsats, effekt og økonomisk gevinst. Dette gøres bl.a. ved at definere operationelle resultatmål, der kan følges op på. Foruden selve målingen, er det også væsentlig at fremhæve, at der ved nogle investeringer også kan tage længere tid før de økonomiske effekter realiseres. Her vil det også være svært at omsætte effekterne til en økonomisk gevinst.

Transaktionsomkostninger

Selvom udarbejdelsen af resultatmål og opfølgningen på effekter fremhæves som et væsentligt element i en sociale effektinvestering, er der også en risiko for at opfølgningen på effekter og resultatmål medfører øgede transaktionsomkostninger i form af ekstra administrative omkostninger. Risikoen ved ekstra transaktionsomkostninger ved udarbejdelse af resultatmål og opfølgning mv. beskrives af flere kommuner som en barriere for at komme i gang med arbejdet med sociale effektinvesteringer (Oxford Research 2020).

Det bemærkes, at i dialogen med Den Sociale Kapitalfond fremgik det, at det er nok så vigtigt, at finansieringsmodellen i sociale effektinvesteringer skaber et øget fokus på effekterne af en given indsats, og samtidig bibringer velfærdsområdet ny viden og kompetencer, snarere end at kunne dokumentere en direkte årsagssammenhæng. Samtidig med at den økonomiske gevinst fortsat er til stede.

Sociale effektinvesteringer - Cases i Danmark

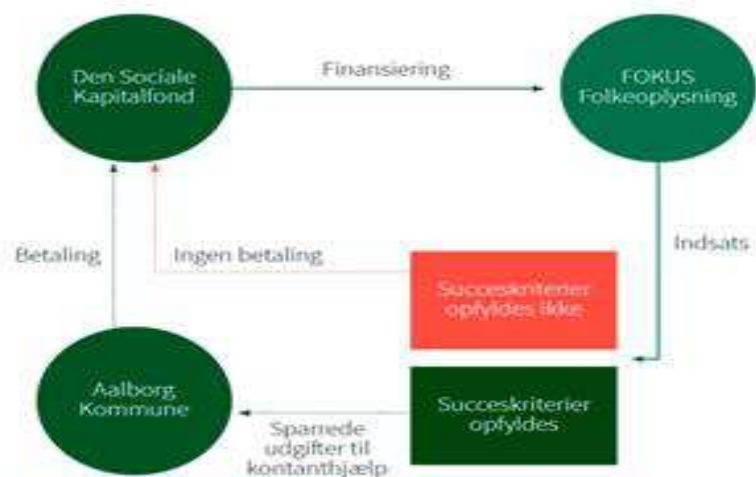
Der er identificeret fem eksempler på sociale investeringer i Danmark under model 1, heraf er udelukkende ét af projekterne afsluttet. Herunder præsenteres fire eksempler på sociale effektinvesteringer med ekstern finansiering.

Der er tale om forskellige typer af sociale effektinvesteringer, der spænder fra cases, hvor fokus er på metodefrihed fra leverandørens side til cases, hvor fokus er på at afprøve evidensbaserede metoder i større skala.

Specialiseret hjælp til psykisk sårbare ledige i Aalborg Kommune (2018-2022)

Specialiseret hjælp til psykisk sårbare ledige er et samarbejde mellem Aalborg Kommune (bestiller), Den Sociale Kapitalfond (investor), Det Obelske Fond¹ (investor) og FOKUS Folkeoplysning (leverandør), se figur 2. Casen er den eneste af de fem sociale effektinvesteringer, der er afsluttet pt.

Figur 2. Finansieringsmodel for casen Specialiseret hjælp til psykisk sårbare ledige i Aalborg Kommune



Figur: Den Sociale Kapitalfond finansierer indsatsen, der leveres af FOKUS Folkeoplysning. Hvis succeskriterierne opfyldes, sparer Aalborg Kommune udgifterne til kontanthjælp – og skal betale et beløb til Den Sociale Kapitalfond. Hvis succeskriterierne ikke opfyldes, betaler Aalborg Kommune ingenting.

Formålet var, at deltagerne i projektet skulle opnå selvforsørgelse. Den Sociale Kapitalfond gav et kapitallenskud på ca. 4 mio. kr. til Fokus

¹ Det Obelske Fonds investering har karakter af en donation uden krav om tilbagebetaling.

Folkeoplysning. Fokus Folkeoplysnings socialøkonomiske virksomheder bruges som springbræt til job i andre virksomheder eller til uddannelse. Målgruppen for indsatsen er psykisk sårbare, aktivitetsparate ledige, som er motiverede for at indgå i projektet og ønsker at få et job. 121 deltagere blev henvist til projektet, hvoraf 37 blev afmeldt igen, inden projektet startede.

Aalborg Kommunes tilbagebetaling var knyttet til, at 50 pct. af de 84 deltagere opnår at blive selvforsørgende/ delvist selvforsørgende i perioden 2018-2022. Aalborg Kommune betaler for hver uge, deltageren er selvforsørgende. Indsatsperioden og betalingsperioden var planlagt til at vare fra 2018-2022, men blev afsluttet med udgangen af 2020, da parterne på det tidspunkt havde nået de ønskede mål om en permanent jobeffekt for en del af deltagerne. Målet var, at 50% af deltagerne opnåede lønnet beskæftigelse, eller anden form for hel- eller delvis selvforsørgelse. Projektet nåede en effekt på 46%, svarende til 39 ud af 84 deltagere, hvilket ifølge parterne var tilfredsstillende til trods for, at ikke alle mål var opfyldt (Aalborg Kommune/Den Sociale Kapitalfond 2021). Aalborg Kommune fik en besparelse på 1,5 mio. kr. og potentielt 3,4 mio. kr., såfremt deltagerne, som ved indgangen til 2021 var helt eller delvist selvforsørgede, fortsat er det i de følgende 2 år. Den Sociale Kapitalfond opnåede et afkast på 1,3 pct. af investeringen mod forventet 5 pct., da jobeffekten for deltagere der blev helt selvforsørgende heller ikke var så høj, som Den Sociale Kapitalfond havde forventet.

Bekæmpelse af ungdomshjemløshed i Aarhus Kommune (2021-2026)

I casen *Bekæmpelse af ungdomshjemløshed i Aarhus Kommune* bidrager Den Sociale InvesteringsfondS og Aarhus Kommunes egen investeringsfond, Rådet for Sociale Investeringer, med hver 11,5 mio. kr. til finansiering af indsatsen Housing First, der leveres af Aarhus Kommune. Formålet er at bidrage til at reducere hjemløshed primært ved at omlægge herbergskapacitet til Housing First indsatser. Målgrupperne for indsatsen er både de mest udsatte unge hjemløse (ca. 10 deltagere pr. år), og de mindre udsatte unge hjemløse (ca. 15 deltagere pr. år).

Kommunens tilbagebetaling til investorgruppen er betinget af realiseringen af følgende resultatmål:

- 1) Borgeren har en stabil boligsituation (som operationaliseres som, at borgeren ikke bruger herberg (§110)),
- 2) borgeren får større tilknytning til enten uddannelse (som operationaliseres som indskrivning og studieaktivitet på en SU-berettiget uddannelse), eller arbejdsmarked (som operationaliseres som, at borgeren har været registreret med beskæftigelsesgrad på mindst 25 % i foregående 6-måneders periode),
- 3) borgeren oplever øget trivsel, lyst og evne til at mestre eget liv (som måles som progression i borgerens handleplan).

Indsatsperioden foregår over 3 år og tilbagebetalingsperioden foregår over 5 år. Hvert resultatmål har en enhedspris, og tilbagebetalingen foregår ved at gange enhedsprisen med antallet af opfyldte mål på de givne opfølgningstidspunkter (se tabel 1). Evalueringen foretages som udgangspunkt pba. officielle registerdata. Af aftalegrundlaget fremgår endvidere, at tilbagebetalingen til investor forventes at overstige de forventede budgetforbedringer i perioden. Aarhus Kommune påtager sig dermed den økonomiske belastning ved, at tilbagebetaling løber over maksimalt 5 år, mens budgetforbedringen som følge af indsatsen først vil nå samme niveau senere i forløbet.

Tabel 2. Rate card i casen Bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed, hvor der er angivet enhedspriser for hvert resultatmål

	Tidspunkt for måling						
	6 mdr.	12. mdr.	18 mdr.	24. mdr.	36 mdr.*	48 mdr.*	60 mdr.*
1. Boligsituation							
Minus herberg (kommunal)	30.000	30.000	30.000	30.000	60.000	60.000	60.000
Minus herberg (stat)	30.000	30.000	30.000	30.000	60.000	60.000	60.000
2. Arbejdsmarkedsstatus							
Beskæftigelse	25.000	25.000	25.000	25.000	50.000	50.000	50.000
Uddannelse	25.000	25.000	25.000	25.000	50.000	50.000	50.000
3. Selvmestring							
Øget selvmestring	20.000	20.000	20.000	20.000	40.000	40.000	40.000

Anm: Investor modtager betaling pr. 6 måneders periode, hvilket forklarer at betalingen er dobbelt så stor efter 36 måneder, da intervallet siden sidste måling er dobbelt så langt (12 måneder).

Behandling af voldsudsatte familier i Aarhus Kommune (2021-2026)

I casen *Behandling af voldsudsatte familier i Aarhus Kommune* indgår Aarhus Kommune, i lighed med casen ovenfor, en resultatkontrakt med Aarhus Kommunes egen investeringsfond, Rådet for Sociale Investeringer, og Den Sociale Investeringsfond om at levere en indsats. Begge investorer yder hver et tilskud på 2,4 mio. kr. til finansiering af en helhedsorienteret indsats til behandling af voldsudsatte familier. Indsatsen leveres af virksomheden Dialog mod Vold. Målgruppen for indsatsen er familier, hvor der har været udøvet fysisk eller psykisk vold mod partner og/eller børn. Aarhus Kommune skal visitere minimum 25 familier i en 3-årig projektperiode, svarende til minimum 5 familier det første år og derefter 10 familier årligt de kommende to år.

Kommunens tilbagebetaling til investorgruppen er betinget af realiseringen af følgende resultatmål:

1. 60 % af familierne, der gennemfører indsatsen, oplever, at volden er ophørt efter afsluttet indsats,
2. 60 % af familierne, der gennemfører indsatsen, oplever, at volden er ophørt 12 mdr. efter afsluttet indsats,

3. Skadestuebesøg og sygehuskontakter forårsaget af vold skal være fraværende i 80% af familierne, der gennemfører indsatsen.
4. Sigtelser og domsafsigelser for vold i nære relationer skal være fraværende i 80% af familierne, der gennemfører Indsatsen.
5. Ophold på krisecentre skal være fraværende for 85% af familierne, der gennemfører Indsatsen, henholdsvis 12 mdr., 24 mdr., 36 mdr., 48 mdr., og 60 mdr. efter påbegyndt indsats,
6. Familiebehandlingsforløb skal være fraværende for 90% af de familier, der visiteres til Leverandøren henholdsvis 12 mdr., 24 mdr. og 36 mdr. efter påbegyndt indsats. Efter henholdsvis 48 mdr. og 60 mdr. skal 70% af de familier, der gennemfører Indsatsen, ikke have en aktiv familiebehandlingssag i Kommunen,
7. Familiernes generelle ressourcetræk på kommunale ydelser reduceres 60 mdr. efter påbegyndt indsats.

Indsatsperioden foregår over 3 år og tilbagebetalingsperioden foregår over 5 år. Hvert resultatmål har en enhedspris, og tilbagebetalingen foregår ved at gange enhedsprisen med antallet af opfyldte mål på de givne opfølgningstidspunkter. Betalingsmålene evalueres efter ét år. Selve evalueringen foretages pba. officielle registerdata, kommunens egne data og spørgeskemadata. Ifm. evalueringen er der ikke tale om deciderede effektmålinger, hvor man sammenligner deltagerne med en kontrolgruppe, der ikke har modtaget tilbuddet. Der i stedet tale om "før og efter" målinger, hvor man sammenligner deltagerens situation før de modtog tilbuddet med deltagerens situation under og efter de modtog tilbuddet.

Resultatmålene 3, 4 og til dels 5 vedrører besparelser i regioner og staten. Af aftalegrundlaget fremgår det, at Aarhus Kommune påtager sig resultatbetalingen for statslige og regionale besparelser. Dette gøres via en såkaldt outcome-fond, som er en særskilt pulje til bl.a. håndtering af effekter, som ligger uden for kommunen. Se hertil afsnit 4 og 5 nedenfor.

Hjælp til unge, der er vokset op med alkohol- og stofmisbrug i Brøndby Kommune (2021-2026)

Casen *Hjælp til unge, der er vokset op med alkohol- og stofmisbrug* er et samarbejde mellem Brøndby Kommune og Den Sociale Investeringsfond om at levere en indsats til unge, som er belastet af en opvækst i en familie med stof- eller alkoholproblemer. Den Sociale Investeringsfond yder et tilskud på 3,2 mio. kr. til indsatsen, som leveres af virksomheden TUBA. Målgruppen består af 120 borgere. Målgruppens støttebehov vurderes at være af moderat karakter, da følgende forhold ekskluderer borgere fra målgruppen: Borgere der har et massivt behandlingskrævende rusmiddelproblem, borgere der er aktuelt psykotiske, borgere der kræver mere støtte end ét fremmøde om ugen og borgere der er i terapeutisk behandling andetsteds.

Kommunens tilbagebetaling til investor er betinget af realiseringen af følgende resultatmål:

1. Arbejdsmarkedssituation: Borgere i målgruppen kommer i eller fastholdes i enten uddannelse eller beskæftigelse,
2. Generel livssituation: Borgere i målgruppen oplever større trivsel i hverdagen

Indsatsperioden foregår over 3 år og tilbagebetalingsperioden foregår over 5 år. Hvert resultatmål har en enhedspris, og tilbagebetalingen foregår ved at gange enhedsprisen med antallet af opfyldte mål på de givne opfølgningstidspunkter. I tabel 3 er betalingsmekanismen for de to resultatmål illustreret.

Tabel 3. Oversigt over betalingsmekanisme i casen Hjælp til unge, der er vokset op med alkohol- og stofmisbrug

Betalingsmål	Betaling	Datakilde	Detaljer
Forbedret trivsel	5.000 kr. én gang pr. deltagere	En valideret skala som aftales mellem Parterne. Indsamles af Leverandøren via spørgeskema før borgeren påbegynder behandling og ved afsluttet behandling.	Betaling maksimalt én gang pr. borger, der opnår øget trivsel.
Påbegyndt eller fastholdt i arbejde eller uddannelse	34.976 kr. pr. halve år (dvs. 209.856 kr. er den maksimale betaling for en borger, som opfylder betalingsmålet i hele perioden.)	Beskæftigelsesstatus fra registerdata indhentes af Evaluator. Datakilden præciseres i skabelonen for evalueringsrapporterne.	Betaling pr. halve år det lykkedes at fastholde borgeren i arbejde eller uddannelse, som defineres ved, at borgeren har været i arbejde eller uddannelse i 13 ud af 26 uger i det seneste halve år.

Der foretages en evaluering af målgruppens trivsel og uddannelses- og jobsituation hvert halve år. PricewaterhouseCoopers (PwC) er ansat til at foretage evalueringen. PwC udarbejder og benytter et statistisk værktøj (målgruppeanalyse, baselinemåling, statistisk matchning) til at følge op på resultatmål 1 vedr. arbejdsmarkedssituationen, hvor resultaterne holdes op mod et scenarie, hvor målgruppen ikke havde modtaget indsatsen. Ifm. resultatmål 2 vedr. generel livssituation foretages der baselinemålinger af målgruppen, som der følges op på.

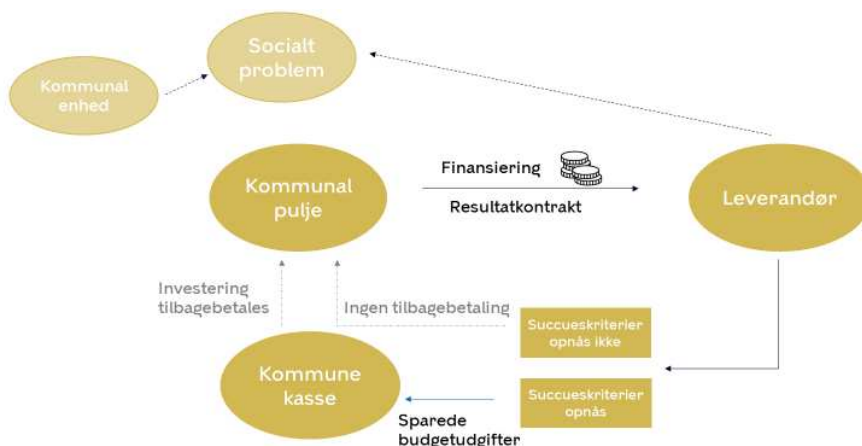
4. Model 2: Sociale effektinvesteringer med kommunal finansiering

I dette afsnit gennemgås model 2, hvor det i stedet for private fonde eller private midler er kommunale midler fra f.eks. puljer, der leverer effektinvesteringerne i kommunale eller private indsatser. Til sidst i afsnittet præsenteres tre cases fra Aarhus, København og Sverige, hvor kommunerne selv har afsat midler til at lave sociale investeringer.

Det varierer, hvordan kommunale investeringspuljer anvendes til sociale effektinvesteringer. Et fællestræk er dog, at investeringerne fungerer som et partnerskab mellem kommunen og en leverandør, hvor en kommunal pulje finansierer investeringen. På baggrund af investeringen leverer leverandøren en velfærdsindsats for en bestemt målgruppe baseret på forskellige resultatmål. Det kan være kommunen selv i form af f.eks. botilbud eller aktivitetscentre, der leverer indsatsen, eller det kan være en privat leverandør. Hvis de aftalte resultatmålene opnås, vil kommunen forventeligt opnå en budgetbesparelse, som kan føres tilbage til puljen til finansiering af nye investeringer – det er dog ikke tilbagebetalingskrav i kommunale investeringspuljer. Ligeledes varierer det også om der krav om at betale for investeringen, hvis resultatmålene ikke opnås.

Modellen skitseres i figur 3. Figuren illustrerer, hvilke sammenhænge, der kan være mellem kommune, leverandør og den kommunale pulje. Ikke alle dele er relevante for alle cases. Håndteringen af tilbagebetaling varierer.

Figur 3. Model for kommunal social investeringspulje



Den kommunale pulje til investeringer kan være mere eller mindre selvstændig i forhold til kommunen. I de cases, der gennemgås senere i afsnittet, spænder puljerne fra at have et eksternt fonsdråd til at være en investeringspulje, der udmøntes af budgetpartierne som i København.

Effekter og resultatmål

De forventede effekter og konkrete resultatmål beskrives i en kontrakt eller businesscase mellem kommunen og leverandøren, hvor det også beskrives, hvordan målene skal opfyldes. Ligesom i model 1 er det målopfyldelsen, der sikrer en tilbagebetaling af de investerede midler, og det er derfor også i denne model væsentligt at udvælge målbare resultatmål, så det er klart for parterne, hvornår et resultatmål er indfriet, og hvilket afkast dette i så fald giver.

Pengestrømme og betalingsmodel

Finansiering

Når det er den kommunale pulje, der finansierer de sociale effektinvesteringer i kommunen, er det dermed også kommunen selv, der påtager sig risikoen for at de velfærdsindsatser, der igangsættes med investeringerne, ikke har den ønskede effekt ift. resultatmålene. Omvendt skal kommunen heller ikke betale afkast til en ekstern investor, hvis den aftalte effekt opnås.

De kommunale investeringspuljer kan være selvfinansierende ved at tidligere investeringer betales tilbage, eller være en pulje med behov for finansiering, der skal vedtages ved budgettet.

Tilbagebetaling

Som i model 1 tjener investor, der her er kommunen, kun investeringen ind igen, hvis de(t) fastsatte mål opnås. I så fald skal der være et kommunalt budget til at betale for indsatsen, da der dermed kan forventes en mindreudgift i kommunens budget. Det kan være en forvaltning eller anden enhed i kommunen, som har budgettet, der skal finansiere tilbagebetalingen.

Der er dog forskellig praksis mellem puljerne, om budgetterne tilpasses på baggrund af den *forventede reduktion*, eller om budgetterne tilpasses løbende baseret på de *realiserede mindreudgifter*. Og i flere af de svenske kommunale fonde er der slet ingen krav om tilbagebetaling af midlerne. Disse fonde kan dermed kun opretholdes, såfremt der tilføres nye midler ved budgettet.

Krav om tilbagebetaling (både betinget og automatisk) kan være med til at signalere, at midlerne skal anvendes til en investering og ikke til at løse andre budgetudfordringer. En automatisk tilbagebetaling kan yderligere skærpe fokus på at vælge de bedste investeringscases, men kan også medføre at nye innovative, men mindre sikre investeringscases ikke bliver afprøvet. Med en betinget tilbagebetaling kan der være en interesse fra de vedrørte enheders side i få at effektevalueringerne til at vise en mindre effekt, da der dermed vil ske en mindre budgetreduktion (Hultkrantz og Vimefall, 2017: 98-99).

Det kan håndteres på forskellige måder, hvis de aftalte mål ikke opnås. I Aarhus Kommune vil det f.eks. medføre at fondens investering går tabt,

mens budgettet tilpasses på forhånd med den forventede effekt i Københavns Kommune. Dette udfoldes nærmere nedenfor.

Kommunale investeringspuljer – Cases i Danmark og Sverige

Herunder præsenteres tre eksempler på, hvordan man på kommunalt plan arbejder med kommunale investeringspuljer. Aarhus og Københavns Kommune er med samt to svenske kommuner; Norrköping og Örebro Kommune. Investeringspuljerne er mere udbredte i Sverige, hvor 63 kommuner (21 %) i 2014 havde afsat midler til en investeringspulje (Hultkrantz og Vimefall, 2017: 91).

Case: Aarhus Kommune

I budgetforliget 2018-2021 blev der afsat 40 mio. kr. til etablering af en social investeringsfond i Aarhus. Den blev etableret i april 2020 med et eksternt råd – Rådet for Sociale Investeringer. Rådets opgave er at igangsætte sociale effektinvesteringer, som skal supplere de eksisterende sociale indsatser i kommunen inden for seks temaer². Udgangspunktet er, at indsatserne skal være evidensbaserede og afprøvede løsninger. Der er også mulighed for – i mindre omfang – at Rådet kan medfinansiere mindre, innovative indsatser, der har sigte på at øge borgernes muligheder for at leve "et godt liv", men hvor der på kort sigt ikke er udsigt til, at der kan høstes en økonomisk gevinst for kommunen.

Rådet skal agere opsøgende ift. andre investorer og leverandører. Flere af de investeringer, der er igangsat, er i samarbejde med andre investeringsfonde, og det er således en blanding af private og offentlige midler, der er investeret. Forslag til investeringer sendes til Rådet, der mødes ca. 6 gange årligt og behandler forslag. Inden Rådet beslutter sig for at arbejde videre med et forslag, vurderes det fagligt af kommunens forvaltninger. Hvis Rådet herefter beslutter sig for at arbejde videre med forslaget involveres ansøgeren i at lave en egentlig investeringscase.

Siden 2020 har Rådet investeret i tre indsatser: 1) Dialog Mod Vold (bl.a. i samarbejde med Den Sociale Investeringsfond), 2) Job Bootcamp 2020 og 3) Housing First (bl.a. i samarbejde med Den Sociale Investeringsfond, Hjem til Alle-alliancen og Bikubenfonden). Den førstnævnte og sidstnævnte indsats er gennemgået som case under model 1.

Med budget 2020 og 2021 blev der som supplement til investeringsfonden vedtaget en pulje (Outcomefonden) til finansiering af effekter (f.eks. trivsel), som enten er vanskelige at sætte beløb og et kommunalt budget på, eller som ligger uden for det kommunale område (f.eks. regionale og statslige besparelser). Rådet har vurderet, at

² De seks temaer er: Bedre hverdag for børn med særlige behov, flere unge i job og uddannelse, bedre hverdag for aarhusianere med psykisk sygdom, flere hjemløse i egen bolig, mere lighed i sundhed, flere i udsatte boligområder skal i uddannelse, i job og være aktive medborgere

outcomefonden har været nødvendig for at få sat gang i flere af de vedtagne projekter, og størstedelen af midlerne i fonden er reserveret til fremtidig betaling for effekterne af disse investeringsprojekter (Arhus Kommune, 2021: 8).

Case: Norrköping og Örebro Kommune

Norrköping Kommune oprettede i 2010 en intern social investeringsfond som den første svenske kommune og afsatte 40 mio. SEK til formålet. Örebro afsatte i 2013 65 mio. SEK til deres fond, som i 2015 blev udvidet til 80 mio. SEK. Fondenes midler anvendes til indsatser, der kan forebygge en negativ udvikling for individer og derigennem undgå fremtidige kommunale udgifter.

Norrköpings investeringsfond har ingen formelle kriterier for udvælgelse af initiativer, men for Örebros fond er der kriterier om: 1) efficiens, målt på socioøkonomiske effekter og kommunale besparelser, 2) styrken af det forventede samarbejde mellem forskellige enheder i organisationen, 3) Troværdigheden af den forventede effektstyrke og -timing samt planen for at måle effekterne, 4) hvorvidt der forventes langsigtede effekter.

De fleste investeringer har været i udsatte børn og unge. Investeringerne skal tilbagebetales til fondene afhængig af effekten, og dermed spiller effektevalueringerne en stor rolle. Samtidig betyder det også, at der ikke laves besparelser på budgetterne, hvis de økonomiske gevinster ikke opnås eller er blevet sandsynliggjort. Der betales ikke afkast eller korrigeres for inflation i tilbagebetalingerne. For Örebro-fonden skal tilbagebetalingerne begynde efter 3 år, mens det fulde beløb skal være tilbagebetalt indenfor 10 år i Norrköping. Tilbagebetalingerne sker ved en budgetreduktion. Denne skal være estimeret på forhånd, og der skal være aftalt en fordeling mellem de deltagende kommunale parterne (Hultkrantz og Vimefall, 2017: 96).

Case: Københavns Kommune

Københavns Kommune har siden 1990'erne haft en effektiviseringsstrategi med målet om at bevare det eksisterende serviceniveau i kommunen. Siden 2016 har der årligt været afsat 450 mio. kr. til investeringspuljerne, heraf 10 mio. kr. til innovationspuljen³ til at understøtte effektiviseringsstrategien.

Investeringspuljerne skal sikre, at effektiviseringer i kommunen sker på baggrund af investeringscases frem for besparelser. Forvaltningerne søger om midler fra investeringspuljen ved at udarbejde investeringsforslag (businesscases), der lever op til puljens kriterier om bl.a. tilbagebetaling af investeringen på maksimalt seks år, en tæt og gennemsigtig kobling mellem investering og effektivisering samt målbare økonomiske opfølgingsmål, der gør det muligt for udvalgene at følge op på

³ Innovationspuljen er fra og med budget 2021 øget fra 10 mio. kr. til 20 mio. kr.

gevinstrerealiseringen⁴. Cases med afkast på service har forrang ifm. udmøntning af puljerne, men det er også muligt at arbejde med cases på overførsler. Her skal casen være ledsaget af en vurdering af forudsætningerne bag forslagets beregninger for at vurdere bl.a. evidensen i forslaget.

Innovationspuljen bruges til at modne fremtidige effektiviseringsforslag, hvor forslagets eksakte potentiale ikke kan beregnes på ansøgningstidspunktet eller hvis der skal afprøves nye velfærdsteknologiske løsninger, hvor der endnu ikke er sikker viden om effektiviseringspotentialet.

Økonomiforvaltningen godkender forslagene ud fra kriterierne, og forslagene udmøntes politisk ifm. overførselssagen og budgetforhandlingerne. Der følges årligt op på forslagene i fagudvalg og for de tværgående cases i Økonomiudvalget.

I modsætning til Aarhus og de svenske kommuner er investeringspuljen i København ikke en investeringsfond, der kun skal se på sociale effektiviseringer, og som følge heraf er effektberegningen heller ikke baseret på opfyldelse af en resultatkontrakt. Budgettilpasningen indarbejdes, når casen er vedtages. Hvis effektiviseringen fra forslaget ikke realiseres som planlagt, skal dette håndteres inden for den fagudvalgets ramme. Ligeledes sker opfølgningen med relevante fagudvalg.

Eksempler på sociale investeringer i Københavns Kommune

Københavns Kommune har se seneste år gennemført mange sociale investeringer. Investeringerne har ikke haft karakter af at være direkte sociale effektiviseringer med fokus på resultatmål mv., men grundlæggende har en række investeringscases på socialområdet haft mål om at investere på socialområdet mhp. at tilgodese den økonomiske og sociale bundlinje. Herunder nævnes et par eksempler.

Mestringsstøtte til unge med handicap (Budget 2020)

[Investering: 3,3 mio. kr. over en toårig periode. Effektivisering ved fuld indfasning -7,2 mio. kr.]

Der foretages en investering i en forebyggende ungeindsats, herunder kurser (såsom Stepping Stones og Grundkursus i autisme), der styrker den unges egenmestring. Indsatsen skal støtte unge med handicap i overgangen fra barn til voksen ved at fokusere på den unges ressourcer og udviklingspotentiale, og skabe de bedst mulige præmisser for et selvstændigt voksenliv.

Styrket indsats til et selvstændigt liv i egen bolig (Budget 2021)

[Investering: 4 mio. kr. over en treårig periode. Effektivisering ved fuld indfasning -3,7 mio. kr.]

⁴ På styringsområdet Overførsler, hvor kassen er modpost for eventuelle gevinster eller tab, er der særlige krav om en vurdering fra Den tværgående Analyseenhed under ØKF.

Der investeres i en housing first indsats, der baserer sig på den evidensbaserede metode - Critical Time Intervention (CTI) - til at hjælpe udsatte borgere med overgangen fra et botilbud til egen bolig og styrke et mere selvstændigt liv for borgeren.

Livet er ikke snorlige - Omstilling af handicapområdet tilbudsvifte (Budget 2022)

[Investering 10,1 mio. kr. over en femårig periode. Effektivisering ved fuld indfasning -5,2 mio. kr.]

Der investeres i flere forebyggende, fleksible og helhedsorienterede indsatser samt en omstilling af den eksisterende tilbudsvifte til målgruppens ændrede behov.

5. Udfordringer ved sociale effektinvesteringer

For sociale effektinvesteringer, uagtet om investoren er ekstern (model 1) eller en kommunal (model 2), er der to styringsmæssige udfordringer, der kan henføres til styringen af kommunernes økonomi. For det første kan effekter og økonomiske gevinster gå på tværs af forskellige sektorer, og det kan være vanskeligt at dele disse. Dette kan også gøre sig gældende på tværs af forvaltningerne i Københavns Kommune. For det andet kan økonomiske gevinster også gå på tværs af styringsområder og udfordre kommunens økonomistyring.

Økonomiske gevinster på tværs af sektorer og forvaltninger

Der skabes ofte økonomiske gevinster på tværs af kommunale, regionale og statslige grænser med sociale effektinvesteringer. I kommunerne kan gevinsten også forekomme på tværs af fagområderne og dermed forvaltninger i Københavns Kommune. Det kan f.eks. være i tilfælde med psykisk syge borgere, hvor både regionen og kommunen er involveret, hjemløse borgere på herberg, hvis ophold betales delvist af staten (med statsrefusion) og kommuner eller beskæftigelsesindsatsen målrettet udsatte borgere, hvilket typisk vil involvere både kommunens social- og beskæftigelsesforvaltning. Centrale aktører indenfor sociale investeringer beskriver dette som en markant udfordring for at arbejde med sociale effektinvesteringer, fordi det skaber større usikkerhed om, hvem der får gevinsten ved indsatsen, og fordi der kan være transaktionskostninger forbundet med at udarbejde et casesdesign og en opfølgning, som skal tage højde for effekter på tværs af f.eks. kommune og stat - eller på tværs af forvaltninger i kommunen. For mange offentlige aktører kan det desuden være komplekst at identificere resultatet og økonomiske gevinster af en indsats på et fagområde, som foretages af en anden offentlig aktør. Fortalere for effektinvesteringer fremhæver dog også, at de tværgående effekter i sig selv er en gevinst, da det fordrer, at kommuner tænker på tværs. Modeller som SØM illustrerer denne problemstilling, men tydeliggør også den samlede gevinst på tværs af sektorer og/ forvaltninger.

Der er ikke noget i Københavns Kommunes effektiviseringsstrategi, der forhindrer forvaltningerne i at tænke i investeringscases, der har effekt på andre områder. Udfordringen er derfor i høj grad at sikre, at de forskellige aktører har incitamenter til at tænke på tværs og finde løsninger på at dele afkastet af en given case.

Økonomiske gevinster på tværs af styringsområder

Hertil kan investeringen og tilbagebetalingen også være på forskellige økonomiske styringsområder, f.eks. service og overførsler mv. Det er en udfordring i Københavns Kommune, fordi serviceområdet er rammestyret, mens overførselsområdet er aktivitetsstyret med modpost på kassen. I Københavns Kommunens effektiviseringsstrategi er der måltal for effektiviseringer på servicerammen, mens der ikke er måltal for

effektiviseringer på overførselsområdet, hvilket giver stærkere incitamenter for at arbejde med investeringer og effektiviseringer på servicerammen.

I et eksempel, hvor socialt udsatte borgere modtager en indsats, der øger deres beskæftigelsesgrad, vil kommunen opleve en besparelse på overførselsudgifterne under Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, men en stigning i serviceudgifterne som en del af investeringen under Socialudvalget. Udgifterne og gevinsterne er hermed både fordelt mellem to udvalg samt på to forskellige styringsområder. Hvis investeringen er i tiltag (og dermed udgifter) på serviceområdet, og budgetforbedringen er på overførselsindkomster, vil det isoleret set medføre, at forbrugsmulighederne på servicerammen er mindsket, fordi investeringen også skal tilbagebetales herfra. Samlet set vil der dog være en positiv effekt for kommunens samlede økonomi.

Muligheder for håndtering af udfordringer

Aarhus Kommune har igangsat cases med både eksterne og interne investeringer, hvor man forsøger at adressere disse udfordringer. For at håndtere en økonomisk gevinst på tværs af sektorer blev det aftalt i Aarhus Kommune i casen med unge hjemløse, at udviklingsfonden under Den Sociale Investeringsfond skulle tilbagebetale en mindre del af investeringen, svarende til det beløb staten sparer på ikke at betale refusion til kommunen for en herbergsplads (Den Sociale Investeringsfond, 1; Rådet for Sociale Investeringer, 2021: 10). Hermed er der altså en aftale mellem Aarhus Kommune og en statslig aktør om at dele udgifterne til tilbagebetalingen, da den økonomiske gevinst også er delt. I aftalen henvises der til udviklingsfonden som en outcomefond. Outcomefonde kendes også fra England (f.eks. UK Government, 2020).

Aarhus Kommune har også arbejdet med, hvordan økonomiske gevinster på tværs af forvaltninger kan håndteres. Når flere forvaltninger er involveret, er der et særligt behov for tidligt at involvere den eller de forvaltninger, som vil skulle betale for størstedelen af resultaterne, selvom de ikke er direkte involveret i indsatsen. Det gælder bl.a. overvejelserne om effektstørrelse og resultatindikatorer.

Der kan også etableres en outcomefond internt i kommunen til at understøtte tværgående investeringsforslag. Aarhus Kommune etablerede med budget 2020 en outcomefond, der skulle fungere som en reserve for effekter, der kunne være svære at sætte beløb på gevinsten eller udgifter på tværs af sektorer og styringsområder (Aarhus Kommune, 2021. 8).

Man har også i Aarhus Kommune arbejdet med gevinster, der går på tværs af styringsområder. For at de forvaltninger, der administrerer overførselsudgifterne, også er forpligtet af investeringen, forsøger man i Aarhus også at identificere gevinster på de områder, hvor de respektive forvaltninger selv vil skulle finansiere eventuelle resultatbetalinger,

så det ikke bliver uden budgetmæssige konsekvenser at indgå i sociale effektinvesteringer, selvom effekten ligger på overførsler.

Pilotprojekt i Københavns Kommune

For at fokusere på incitamenter til at udvikle sociale effektinvesteringer, der tager højde for udfordringerne med at omsætte effekter til økonomiske gevinster og gevinster, der går på tværs af sektorer og styringsområder, kan der igangsættes pilotprojekter i Københavns Kommune, hvor forskellige muligheder for håndtering af udfordringerne kan undersøges med fokus på:

- Incitamentsstrukturerne på forslag mellem to eller flere forvaltninger
- Deling af økonomiske gevinster mellem to eller flere forvaltninger
- Håndtering af risikoen ved forslagene
- Kriterier for udmøntning af investeringspuljer og opfølgning
- Opfølgning på erfaringerne fra pilotprojekterne

Et pilotprojekt i mindre skala vil give mulighed for at afprøve en eller flere modeller for sociale effektinvesteringer i Københavns Kommune. Her kan det bl.a. undersøges, om forvaltningen, der udfører en indsats, der medfører en budgetreduktion i en anden forvaltning, kan få en reduktion i effektiviseringsmåltallet, og dermed have større interesse i at tænke i forslag på tværs. Det kan også undersøges, hvordan risikoen håndteres, f.eks. om forventede økonomiske gevinster ikke automatisk indarbejdes i budgettet som en effektivisering på budgettet. Alternativ kan et pilotprojekt vise om, der kan skabes et andet set-up for at arbejde med sociale investeringer i Københavns Kommune ved siden af de nuværende investeringspuljer. Sidstnævnte kan også igangsættes uden at der laves et pilotprojekt, såfremt der er politisk ønske herom.

6. Model 3: Kommunal investering i socialt orienterede virksomheder eller fonde

En tredje model for sociale investeringer er direkte investeringer af likviditet i virksomheder eller fonde, der har et mål om at skabe en positiv social forandring og mål om at skabe et afkast. Kommunens likviditet er i 2021 på 16-17 mia. kr. i gennemsnit. Likviditeten er primært disponeret til vedtagne anlægsprojekter for 26,8 mia. kr., som skal eksekveres de kommende år.

Kommuner er underlagt den almindelige kommunalretlige grundsætning om pligt til at handle økonomisk forsvarligt efter kommunalfullmagtsreglerne. Vedr. kommuners anbringelse af midler henviser kommunestyrelseslovens § 44 til anbringelsesbekendtgørelsen. Af anbringelsesbekendtgørelsen fremgår det, at kommuner kan investere i investeringsforeninger, såkaldte UCITS eller alternative investeringsfonde (AIF'er). I dette afsnit præsenteres disse to muligheder⁵. Hertil præsenteres to kapitalfonde, der arbejder med investeringer med krav om både et socialt og økonomisk afkast.

Københavns Kommunes nuværende investeringsstrategi (UCITS)

Københavns Kommunes nuværende investeringsforening er en traditionel investeringsforening – en såkaldt UCITS – der investerer i værdipapirer. Der gælder en række regler for en UCITS, herunder at investeringerne som udgangspunkt skal være i børsnoterede værdipapirer. Der kan investeres i danske og udenlandske obligationer, aktier, investeringsforeninger mv. Der kan ikke investeres direkte i f.eks. projekter, der ikke er børsnoterede. Under de generelle regler for UCITS'er er det muligt at investere op mod 10 % af den samlede beholdning i værdipapirer, der ikke handles på en børs (f.eks. aktier, obligationer, pengemarkedsbeviser mv.), men der er ikke muligt for en UCITS at investere i AIF'er som Impact Growth Fund (der beskrives nærmere herunder). Kommunens egen investeringspolitik gør det kun muligt at investere i børsnoterede værdipapirer. Der er således ikke muligt at investere i sociale virksomheder, medmindre de er børsnoterede.

Indenfor de gældende regler fastsætter Økonomiudvalget rammer for investeringerne i Københavns Kommunes investeringsforening. Det sker en gang årligt i "Københavns Kommunes finansielle risikopolitik og politik for ansvarlige investeringer". Økonomiudvalget behandlede sidst politikken den 15. juni 2021. Værdien af investeringsforeningen er p.t. på ca. 16 mia. kr. Sigtet med investeringsforeningen er, at den skal være kapitalbevarende, og at der skal opnås det bedst mulige afkast indenfor de givne rammer for risikoen, der fastsættes af Økonomiudvalget i

⁵ Kommunen har også mulighed for at investere i, give tilskud til eller udlåne midler til sociale initiativer, hvis det sker på baggrund af et kommunalt formål, og hvis der afsættes midler hertil (på anlæg, service eller finansposter) i budgettet. Der er afgrænset for denne type "investering", idet investeringen forudsætter afkast, jf. definitionen af en social investering.

kommunens finansielle risikopolitik, som forelægges Økonomiudvalget årligt. Investeringerne varetages af fire forvaltere; Nordea, Danske Bank, Jyske Bank og Nykredit, der hver forvalter ca. 4 mia. kr. Formålet er at opnå det bedst mulige afkast indenfor de givne rammer for risikoen.

Københavns Kommune har forespurgt hos forvalterne om muligheden for at foretage sociale investeringer og vurderingen er, at denne type investeringsmuligheder på nuværende tidspunkt er forholdsvis begrænsede i praksis, herunder at der p.t. ikke er investeringer i kommunens investeringsforening, der kan karakteriseres som værende sociale investeringer.

Alternative investeringsfonde (AIF)

Med den seneste ændring af anbringelsesbekendtgørelsen i 2020 er det gjort muligt at investere i "alternative investeringsfonde" (AIF'er). En AIF adskiller sig blandt andet fra en UCITS ved at have friere investeringsrammer. En typisk AIF vil være en kapitalfond (private equity fond), venturekapitalfond eller en hedgefond. Dog kan K/S selskaber i form af f.eks. et ejendomsselskab eller en vindmøllepark ligeledes være omfattet af loven. En AIF kan således investere i mange forskellige typer aktiver, herunder noterede og ikke-noterede værdipapirer og dermed i mindre illikvide aktiver.

En AIF vil typisk have en anden risikoprofil og kan have en højere risiko, end en UCITS. Kommunens nuværende investeringsforening må investere i andre UCITS, men må ikke investere i en AIF. En investering i en AIF skal således ske *udenfor* den nuværende investeringsforening.

Såfremt kommunen skal investere i en AIF efter reglerne i anbringelsesbekendtgørelsen, kræver det som minimum, at AIF'en skal forvaltes af en dansk forvalter eller en forvalter i EU eller i et land som EU har aftale med. Desuden skal AIF'en have tilladelse til markedsføring overfor detailinvestorer i Danmark. Selvom den skal have tilladelse til markedsføring overfor detail-investorer, behøver den i praksis ikke at henvende sig til sådanne.

AIF'er er meget lovreguleret og der stilles en række krav til organisering og aktiviteter. I en UCITS kan værdipapirerne sælges og der kan trækkes midler ud i løbet af få dage. Ofte vil det ikke være tilfældet med en AIF, hvor investeringerne typisk har en betydelig længere tidshorisont, og der er tale om andre typer risici end for en UCITS.

Opmærksomhedspunkter ved alternative investeringsfonde

Afhængig af, hvad der investeres i, kan der være begrænsninger på mulighederne for at trække likviditet ud med kort varsel, hvilket i praksis kan sætte begrænsninger på, hvor står en andel af kommunens overskudslikviditet, der kan investeres i alternative investeringsfonde. Det skyldes, at hvis der investeres f.eks. 500 mio. kr. i en privat equity fond, kan disse være låst i f.eks. 10 år, mens fonden videreinvesterer midlerne for at

opnå det aftalte afkast. Når der investeres i værdipapirer, som i kommunens investeringsforening, kan kommunen omsætte aktiverne til likviditet med en uges varsel.

AIF'er er komplekse konstruktioner, hvilket vil stille store krav til investorernes kendskab og erfaring. Økonomiforvaltningen har ikke erfaringer med investering i AIF'er, og har ikke kendskab til, at andre kommuner har investeret i AIF'er. Ved overvejelse om at foretage en konkret investering i en AIF, bør der derfor foretages en nærmere vurdering, herunder af det juridiske.

Eksempler på alternative investeringsfonde

Herunder præsenteres to cases, som eksempler på, hvordan private equity fonde arbejder med direkte sociale investeringer.

Case: Den Sociale Kapitalfond Invest (AIF)

Den Sociale Kapitalfond Invest er en del af Den Sociale Kapitalfond gruppen, se indledning. Invest er en kapitalfond, der køber, udvikler og sælger mindre og mellemstore virksomheder med gode muligheder for vækst og positiv social indflydelse i samfundet. Målet er, at der både skal skabes et økonomisk afkast til investorerne samt en social effekt via investeringerne. Der er tale om såkaldte private-equity-investeringer, dvs. investeringer i virksomheder, der ikke er børsnoterede.

Både Den Europæiske Investeringsfond, Vækstfonden, Novo Nordisk Fonden og flere andre har investeret i fonden. Der forventes et afkast på 7-8 %. Den Sociale Kapitalfond Invest får en bonus, hvis de sikrer et højere afkast, men det udbetales kun, hvis aftalte sociale mål for virksomheden også opnås. Det er altså ikke nok kun at opnå den økonomiske gevinst. I så fald doneres bonussen til et velgørende formål i stedet for at tilfalde investoren.

Flere af virksomhederne, der er investeret i, ansætter folk på kanten af arbejdsmarkedet. Det gælder f.eks. for virksomheden Refurb, der køber brugt IT-udstyr fra det offentlige og private virksomheder, renoverer og opgraderer det, og sælger det videre igen. Her er 20 % af de 45 medarbejdere i særlige stillinger med særlige kompetencer eller på vej væk fra kanten af arbejdsmarkedet.

Fonden, der investeres fra, er lukket nu og modtager ikke ny kapitaltilførsel. Det blev nævnt i dialogen med Den Sociale Kapitalfond, at der er overvejelser om at rejse midler til en ny og større fond om nogle år, uden den nærmere tidshorisont herfor kendes.

Case: Impact Partners - Impact Growth Fund IV (AIF)

Impact Partners er en international kapitalfond med hovedkontor i Paris og kontorer i bl.a. Barcelona, Frankfurt og København. Impact Partners investerer i og udvikler små og mellemstore virksomheder med gode muligheder for vækst og positiv social indflydelse i samfundet. Målet er, at der både skal skabes et økonomisk afkast til investorerne samt en

social effekt via investeringerne. Der er tale om såkaldte private-equity-investeringer, dvs. investeringer i virksomheder, der ikke er børsnoterede. Fonden er en alternativ investeringsfond (AIF), som gennemgået ovenfor.

Virksomhederne, som Impact Partners investerer i, skal have minimum 7 mio. kr. i omsætning. Den typiske investeringshorisont er 5-7 år, hvorefter Impact Partners sælger sin andel af virksomheden. Flere af virksomhederne, der er investeret i, ansætter folk på kanten af arbejdsmarkedet, f.eks. borgere med autisme.

Impact Growth Fund IV er Impact Partners fjerde sociale vækstfond, og er den fond, hvorfra kommende investeringer i virksomhederne foretages. Bl.a. har Den Europæiske Investeringsfond investeret i fonden. Impact Partners stiller investorer et årligt afkast på 10-12 procent i udsigt. Impact Partners får en bonus, hvis de sikrer et højere afkast, men ligesom i eksemplet med Den Sociale Kapitalfond Invest, udbetales det kun, hvis aftalte sociale mål for virksomheden også opnås. Det er altså ikke nok kun at opnå en økonomisk vækst, ellers doneres bonussen til et velgørende formål.

Fonden åbnede for investeringer i 2020 og har en levetid på 10 år. Der investeres i virksomheder frem til 2025, hvorefter fonden gradvist begynder at sælge sine andele i virksomhederne, og investorerne gradvist modtager deres afkast. Impact Growth Fund IV lukker for kapitaltilførsel den 15. januar 2022 og modtager herefter ikke ny kapitaltilførsel. Det blev nævnt i dialogen med Impact Partners, at der er overvejelser om at rejse midler til en ny fond om nogle år, uden den nærmere tidshorisont herfor kendes.

Impact Growth Fund IV er en international fond, hvilket bl.a. betyder, at der i princippet ikke er sikkerhed for, at investeringerne vil blive foretaget i virksomheder i Københavns Kommune, eller for den sags skyld i Danmark. Impact Partners har en ambition om at finde danske virksomheder og sandsynliggøre, at en del af en dansk investering i Impact Growth Fund IV foretages i virksomheder i København eller Danmark. Dette er dog ikke sikkert og samtidig vil større restriktioner på investeringen kunne have påvirkning på afkastet.

Muligheder for sociale investering gennem investeringsforening eller alternative investeringsforeninger

Økonomiudvalget har tidligere behandlet en indstilling om *Grønne investeringer i Københavns Kommunes investeringsforening* (ØU hhv. 26. oktober og 23. november), hvor der blev fremlagt et forslag om at fastsætte et krav om at investere en given procentsats i grønne obligationer. Udstedelsen af grønne obligationer er fortsat et mindre marked sammenlignet med almindelige obligationer, som dog vurderes at være i vækst. Udstedelsen af grønne erhvervsobligationer forventes

således at udgøre halvdelen af udstedelserne af erhvervsobligationer i 2021.

Et lignende krav om at investere en given procentsats kan principielt indføres for sociale obligationer. Det bemærkes dog, at kommunens nuværende forvaltere vurderer, at investeringsmulighederne i sociale obligationer og aktier for nuværende i praksis er meget begrænset. Og der ses således ikke et lignende billede for sociale obligationer som for grønne obligationer på nuværende tidspunkt.

EU har udstedt såkaldte sociale obligationer for 14 mia. euro i 2021 under EU SUREs programmet, hvor provenuet går til lån til medlemslande til at håndtere omkostninger ved arbejdsløshed ifm. coronapandemien. Her er således i høj grad tale om sociale obligationer er lån.

Verdensbanken foretager også obligationsudstedelser, der skal gå til finansiering af sociale eller bæredygtige formål. Et eksempel er en mindre udstedelse, der skal gå til at øge ligestilling og et andet eksempel er en udstedelse på 5 mia. USD, der skal gå til "bæredygtige investeringer". Økonomiforvaltningen og forvalterne i kommunens investeringsforening har ikke foretaget en nærmere investeringsmæssig vurdering af ovennævnte eksempler på sociale investeringer og har heller ikke vurderet afkast og risiko for dem.

7. Konklusion

Der er udarbejdet tre modeller for, hvordan der kan arbejdes med sociale investeringer i Københavns Kommune.

Model 1 Sociale effektinvesteringer med ekstern investor og model 2 Sociale effektinvesteringer med kommunal finansiering

Sociale effektinvesteringer med eksterne investorer (model 1) er sociale investeringer, hvor en eller flere eksterne investorer stiller kapital til rådighed for, at kommunen - eller andre aktører på vegne af kommunen - kan igangsætte velfærdsindsatser over for en bestemt målgruppe. Investoren påtager sig dermed den økonomiske risiko. Kommunen betaler først pengene tilbage til investor, når den aftalte effekt af indsatsen er opnået.

Der er få konkrete erfaringer med sociale effektinvesteringer i Danmark og foreløbigt kun et afsluttet projekt. Typen af sociale effektinvesteringer spænder fra cases, hvor fokus er på metodefrihed fra leverandørens side til cases, hvor fokus er på at afprøve evidensbaserede metoder i større skala. De kommunale sociale investeringspuljer (model 2) kan udgøre et supplement til de private fonde og indgå i forskellige samarbejder med disse, men investeringspuljerne kan også selv stå for investeringen. Med en kommunal investeringspulje skal der ikke betales afkast til en ekstern investor, men risikoen ved investeringen bæres dermed også af kommunen selv.

De kommunale investeringspuljer kan organiseres på forskellig vis - enten meget lig de private fonde som det er tilfældet i Aarhus og de svenske kommuner, eller som en investeringspulje, som det er tilfældet i Københavns Kommune. Københavns investeringspulje er større end, hvad der er tilfælde for de andre kommuners fonde, men formålet er også bredere, hvor de andre fonde udelukkende fokuserer på sociale effektinvesteringer. Kravene til tilbagebetaling varierer også. Gennemgangen her viser, at både automatisk, betinget samt slet ingen tilbagebetaling er mulig inden for denne model med forskellige konsekvenser for hvilke investeringscases, der bliver løftet. Med automatisk tilbagebetaling er der f.eks. en større sikkerhed for at få cases, der er fuldt underbyggede, men der er også en risiko for, at de hermed er mindre innovative, hvis kun velunderbyggede cases fremlægges.

Det er en udfordring at knytte indsatsens effekt til en konkret økonomisk gevinst, der kan måles i kommunens budgetter. Dertil kan der være en tidsmæssig forskydning i forhold til, hvornår indsatsen igangsættes, og hvornår gevinsten viser sig. Dette er et vilkår for effektinvesteringer og kan adresseres med forskellige værktøjer, f.eks. opstilling af resultatmål eller brug af evidensbaserede indsatser.

Der er en række styringsmæssige udfordringer med sociale effektinvesteringer, der kan henføres til styringen af kommunernes økonomi. For det første kan det udfordre, at en del af den økonomiske gevinst ved en

kommunal investering falder i anden sektor, f.eks. i form af lavere statslige eller regionale udgifter. Det kan også gøre sig gældende internt i kommunen, hvor indsatsen iværksættes på ét område, men gevinsten vil være på et andet område. Endelig er der også mulighed for, at investeringer har en effekt på tværs af styringsområder, f.eks. kan investeringer ligge på serviceområdet, mens besparelsen er på overførselsområdet. Dette kan udfordre, fordi der er rammestyret på kommunernes serviceudgifter, mens overførslerne ikke er rammestyret, og derfor vil der være større fokus på at effektivisere serviceudgifterne.

Såfremt der er et ønske om at arbejde med sociale investeringer i form af de to modeller i Københavns Kommune, vil disse problemstillinger skulle adresseres. I den forbindelse vil en mulig tilgang være at udpege områder, hvor pilotprojekter kan igangsættes på afgrænsede områder.

Model 3 - Kommunal investering i socialt orienterede virksomheder eller fonde

Kommunens eksisterende investeringsforening er en UCITS og her skal værdipapirerne, som Københavns Kommune kan investere sin likviditet i, være børsnoterede efter de nuværende regler. Der er ikke sociale investeringer i kommunens nuværende investeringsforening, og det er forvalternes vurdering, at mulighederne for sociale investeringer i praksis er begrænsede på nuværende tidspunkt.

Der er også mulighed for at investere i såkaldte alternative investeringsfonde (AIF). Den Sociale Kapitalfond Invest og Impact Partners er eksempler på kapitalfonde, der investerer i virksomheder med et socialt sigte. Der gælder andre regler for AIF'er, og de kan således investere i forskellige typer aktiver, herunder ikke-noterede værdipapirer. En AIF vil typisk have en anden og større risikoprofil. Hvis kommunen skal investere i en AIF, vil der være behov for en nærmere juridisk vurdering, og der skal foretages en risikovurdering. Det vil kræve en ændring i kommunens investeringspolitik, hvis der skal investeres i alternative investeringsfonde eller fastsættes krav om investeringer i sociale værdipapirer.

8. Litteraturliste

I forbindelse med udarbejdelsen af notatet er følgende litteratur bl.a. blevet anvendt:

- Brookings Institution (2020), *Global Impact Bond Database*
- Brøndby Kommune/Den Sociale Investeringsfond (2021), *Tilsagn om betinget tilskud til Brøndby Kommune vedrørende behandling af børn og unge opvokset i familier med misbrug*
- Cohen, Robert (2018), *On Impact - A Guide to The Impact Revolution*
- Den Sociale Kapitalfond (2020a), *Sociale Investeringer/ Payment by Results - nye veje til social forandring?*
- Den Sociale Kapitalfond (2020b), *Introduktion til sociale effektinvesteringer*
- Ecorys (2018), *A study into the challenges and benefits of commissioning Social Impact Bonds in the UK, and the potential for replication and scaling: Final report*
- Hultkrantz og Vimefall (2019), *Social Investment Funds in Sweden: Status and Design Issues*
- Oxford Research (2020), *Det danske marked og økosystemer for sociale investeringsprogrammer*
- Social- og Indenrigsministeriet (2020), *Den Sociale Investeringsfonds muligheder for at investere i kommunerne.*
- UK Government (2020), *Life Chances Fund 2020: Frequently Asked Questions (FAQs)*
- Aalborg Kommune/Den Sociale Kapitalfond (2021), *Evaluering af IMPACT60: Specialiseret hjælp til psykisk sårbare ledige i Aalborg Kommune*
- Aarhus Kommune (2020), *Kommissorium for Rådet for sociale investeringer*
- Aarhus Kommune/Rådet for Sociale Investeringer/Den Sociale investeringsfond/ Bikubenfonden/Hjem til alle alliancen (2020), *Aftalegrundlag for sociale investeringer i bedre løsninger for hjemløse unge*
- Aarhus Kommune/Rådet for Sociale Investeringer/Den Sociale Investeringsfond (2020), *Tilsagn om betinget tilskud til Aarhus Kommune vedrørende behandling af voldsramte familier*
- Aarhus Kommune (2021), *Budgetaftale for 2022 med overslagsårene 2023-2025*
- Aarhus Kommune, *Budgetaftale 2020*