

Outcomefonde i Danmark

Analyse af potentialet for outcomefonde i Danmark

7. februar 2024

Forord

Den Sociale Investeringsfond (DSI) er sat i verden for at bidrage til et bæredygtigt velfærdssamfund og for at skabe bedre livschancer for mennesker ved at udbrede velfærdsindsatser. Vi investerer der, hvor der er en dobbelt bundlinje; hvor indsatserne skaber værdi for mennesket og for samfundsøkonomien. Det har vi arbejdet på i fem år.

Vi oplever en stigende interesse fra kommunerne for at være med i fondens investeringer. Men vi støder også gang på gang på væsentlige barrierer, herunder den ulige fordeling mellem omkostningerne til indsatserne og de budgetøkonomiske gevinster heraf. Kommunerne oplever, at de afholder udgifterne til indsatser, mens en ofte anseelig del af de budgetøkonomiske gevinster falder hos regionerne og staten. Det kalder vi høste-så-problematikker.

Høste-så-problematikker er bagsiden af en, på mange områder, velfungerende arbejdsdeling mellem offentlige sektorer. Høste-så-problematikken er ikke afgrænset til sociale effektinvesteringer, men bliver blot endnu tydeligere, når omkostningerne og de forventede effekter af en indsats bliver fremstillet i en kommunal business case, som det er tilfældet i sociale effektinvesteringer, og som er en del af beslutningsgrundlaget for at omlægge eller øge indsatsen for kommunens borgere. Lad mig give et eksempel.

I en given kommune vil de gerne investere i at hjælpe de mest udsatte borgere ud af hjemløshed. Der er tale om en dyr indsats, som vi som investeringsfond gerne vil investere i. Men set fra kommunens perspektiv går businesscasen ikke op, fordi de budgetøkonomiske gevinster i kommunen, i form af færre omkostninger til herberg og til overførselsindkomster, er lavere end udgifterne. Dette gør det svært for kommunen at prioritere de for borgerne mest effektive indsatser. Hvis man derimod indregner gevinsterne i regionerne fra fx mindre misbrugsbehandling og psykiatri, og refusionsbesparelser og færre udgifter til fængselsvæsenet i staten, så er der tale om ikke bare en god menneskelig investering, men også en samlet stærk samfundsøkonomisk businesscase. Den barriere bør vi gøre noget ved, da det vil gavne både mennesker og samfundsøkonomi!

En måde at løse disse strukturelle barrierer på er såkaldte outcomefonde, der i sin hovedsagessens er en øremærket bevilling som reserveres til at betale for de gevinster, der ikke tilfalder kommunerne, så businesscasen, og de virksomme indsatser, bliver attraktive for kommunerne. Det har man arbejdet med flere steder internationalt og i særdeleshed i England. Vi har i DSI brugt en del tid på at undersøge brugen af outcomefonde og har også i det små afprøvet det i to af vores investeringer i Aarhus Kommune.

Men Danmark er ikke England, og det kræver en grundig analyse af både behovet for outcomefonde, og hvordan de kan bruges relevant i en dansk kontekst. Det håber vi meget, at denne analyse kan bidrage til. Vi håber, at analysen vil give en bedre indsigt i hvad outcomefonde er, hvad tænkningen kan være løsningen på, og hvordan man i så fald kan organisere outcomefonde i Danmark.

Tak til Bikubenfonden for at bidrage til finansieringen af denne analyse og se behovet for at løse disse strukturelle barrierer, når vi skal skabe bæredygtig forandring for de mest udsatte borgere i vores samfund. Også tak for godt samarbejde til Implement, som har udført analysen.

I DSI glæder vi os til at drøfte rapportens konklusioner og anbefalinger med alle jer, som hver dag arbejder for at skabe et bæredygtigt velfærdssamfund.

God læselyst.

Ulla Tørnæs
Bestyrelsesformand i Den Sociale Investeringsfond

Analyse af potentialet for outcomefonde i Danmark

Social- og sundhedsområderne i Danmark oplever i disse år et stigende udgiftspres. Udgifterne til behandling af livsstilssygdomme, til indsatser rettet mod børn i mistrivsel og udsatte unge, samt til en voksende gruppe af udsatte voksne stiger, hvorfor der mere end tidligere er brug for værktøjer til at sikre, at problemerne kan løses bedre, før de for alvor vokser sig store – og dyre at løse. Denne analyse undersøger, om outcomefonde, som er et nyt finansieringsinstrument i en dansk kontekst, kan være med til at løse nogle af problemerne.

Forebyggende indsatser udgør i dag kun en lille del af de samlede indsatser på social- og sundhedsområderne. I 2022 blev der fx samlet set brugt 0,7 mia. kr. på forebyggende indsatser til udsatte voksne i Danmark – mod 38 mia. kr. samlet set på indsatser og hjælp til udsatte voksne. Forebyggende indsatser udgjorde altså blot 1,9 % af de samlede udgifter på området¹. På børne- og ungeområdet blev der brugt 6,7 mia. kr. på forebyggende indsatser til udsatte børn og unge – ud af samlede udgifter på 18,1 mia. kr.².

Langt de fleste ressourcer går således til behandlende indsatser – af god grund, da hjælp til borgere, der har akutte problemer prioriteres og afhjælpes. Det betyder dog samtidig, at problemerne først afhjælpes, når de er blevet store og dyre at løse. Både kommuner og regioner har gennem de sidste år oplevet et stigende udgiftspres på både social- og sundhedsområdet.

Dette kalder på nye løsninger, som kan sikre mere langsigtede, evidensbaserede og virksomme investeringer. Det er vigtigt at implementere og udbrede effektive indsatser, der kan løse problemerne i en tidligere fase, før de bliver voldsomt store og dyre at håndtere.

Outcomefonde har gennem de sidste ti år opnået stigende udbredelse i en række europæiske lande^{3,4}. I Danmark udgør de et nyt instrument, der kan bidrage til en modernisering af opgaveløsningen på velfærdsområderne. Erfaringer fra udlandet viser, at outcomefonde kan være med til at skubbe på for, at der investeres både mere langsigtet, mere forebyggende og i det, der faktisk virker. Denne analyse undersøger om, og hvordan, outcomefonde kan bidrage til at løse en række af de uløste problemer i den danske velfærdsstat.

Hvad er en outcomefond?

En outcomefond er grundlæggende en finansieringsmekanisme, som kan benyttes af staten til at medfinansiere indsatser organiseret af kommunen eller regionen (eller i nogle tilfælde en tredjepart). Outcomefonden medfinansierer indsatserne på baggrund af de opnåede resultater. Det vil sige, at fonden udbetaler kun midler til indsatserne, såfremt de opnår forhåndsaftalte resultater. I sin grundessens er outcomefonden altså tættere på en øremærket bevilling/pulje med den afgørende forskel, at den først udbetaler

¹ Analyse af forebyggende indsatser på voksenområdet, ekspertudvalget på socialområdet, 2023

² Forebyggende indsatser og foranstaltninger på børne- og ungeområdet, ekspertudvalget på socialområdet, 2023

³ Government Outcomes Lab, Outcomes Fund Directory, 2023.

⁴ For mere viden om erfaringerne med outcomefonde i udlandet, henvises til Understanding outcomes funds, A guide for practitioners, governments and donors, Government Outcomes Lab, 2021 & Social Outcomes Funds - Lessons from the UK Experience 2011-18, European Investment Advisory Hub, 2019

midlerne, når indsatserne er gennemførte – og har ledt til de ønskede resultater (Læs mere uddybende definition i bilag 1).

Selvom outcomefonden udspringer af sociale effektinvesteringer, er det vigtigt at være opmærksom på forskellene. Outcomefonden kan både støtte sociale effektinvesteringer og investeringer gennemført af kommuner/regioner selv. Outcomefonden udbetaler midler til finansiering af resultater. Den opnår *ikke*, som en social effektinvestering, afkast på investeringer eller tilbagebetalinger. Herunder er et eksempel på, hvordan en outcomefond målrettet unge hjemløse kan designes for at understøtte investeringer i Housing First-indsatser.

Eksempel: Outcomefond til de mest udsatte unge hjemløse

Med regeringens aftale om En vej ud af hjemløshed er der lavet væsentligt om i refusionsordningerne på hjemløse-området. Med den nye aftale opnår kommunerne refusion for borgere på § 85a (bostøtte efter Housing First metoden) i de første to år – og de opnår kun refusion for borgere på § 110-botilbud (herberger) i de første 90 dage.

Dermed har kommunerne fået et stærkere incitament til at omlægge hjemløseindsatserne til Housing First, da de kan opnå refusion fra staten. Men et ICM-forløb (en af de evidensbaserede Housing First metoder) koster fortsat i snit 96.000 kr. i årlige omkostninger pr. borger⁵. For mange af de mindre kommuner, repræsenterer dette en væsentlig investering i en meget lille målgruppe.

En outcomefond kan afhjælpe dette. Konkret kan outcomefonden udbetale sparede refusionsudgifter til kommunerne, når de lykkes med at hjælpe udsatte unge ud af hjemløshed. Fx kan man forestille sig, at outcomefonden udbetaler den sparede refusion på §85a-bostøtte til de kommuner, der lykkes med at få de unge ud af hjemløshed og gennem en succesfuld Housing First indsats, inden for to år. Dermed får kommunerne et stærkt incitament til at sikre implementering af virksomme Housing First-indsatser, fordi de derved kan få dækket en stor del af omkostningen – og det uden, at det koster staten ekstra, fordi midlerne kommer fra besparelser på refusioner. Desuden vil outcomefondens tilstedeværelse sikre, at indsatserne ikke kun igangsættes for at opnå refusionen – da midlerne kun udbetales til kommuner, som lykkes med at give de unge et bedre liv.

Konkret kunne dette udmøntes på den måde, at for hver udsat ung, der modtager § 85a-støtte, modtager kommunen 75 % af statens sparede refusionsudgifter for hvert forløb, der succesfuldt afsluttes inden de to år. Kommuner der lykkes med at afslutte forløbet inden for et år, vil spare staten knap 48.000 kr., i forventede refusionsudgifter. Kommunen modtager dermed en resultatbetaling på ca. 36.000 kr. pr. ung, hvormed incitamentet er styrket, samtidig med at både stat og kommune opnår en besparelse.

Målgruppen, som omfatter unge hjemløse i alderen 18-29 år, udgør samlet set ca. 1.600 unge⁶. For godt 25 mio. kr., vil en outcomefond målrettet unge hjemløse, kunne understøtte indsatser til knap halvdelen af alle nuværende unge hjemløse. Outcomefonden vil give et væsentligt stærkere incitament til at etablere indsatserne hurtigt og effektivt – selv i kommuner med meget få udsatte unge hjemløse. For 60 mio. kr., vil en tilsvarende fond forventeligt kunne understøtte at alle nuværende unge hjemløse kan hjælpes hurtigere i egen bolig. For 50 mio. kr., vil en tilsvarende fond forventeligt kunne understøtte at *alle nuværende* unge hjemløse kan hjælpes hurtigere i egen bolig.

⁵ Hjemløsestrategien afsluttende rapport, Rambøll og SFI (VIVE), 2013. Fremskrevet til 2023 priser.

⁶ Hjemløshed i Danmark, VIVE, 2022

1 Analysetilgang

Den analytiske tilgang i projektet er baseret på to dele. Først og fremmest er analysen underbygget af omfattende desk-research på tværs af både internationale erfaringer med outcomefonde og dernæst videns- og erfaringsindsamling om konkrete målgrupper på udvalgte velfærdsområder. Der er desuden inddraget fageksperter på alle velfærdsområderne. Dette analytiske fundament er præsenteret for, og kvalificeret af, en lang række interessenter herunder repræsentanter fra flere kommuner, regioner, statslige styrelser, departementer, filantropiske fonde og private aktører i markedet for social velfærd.

I analysefasen indgik også et arbejde med kvalificering af den strategiske retning, en outcomefond bør have. Dette analysearbejde bidrog førnævnte interessenter til gennem interviews og workshops. De konkrete deltagere i disse workshops og interviews er kendte ved at være beslutningstagere på hver deres felt. Interessenterne har suppleret analysen og givet input til relevante formål for outcomefonden, forankring af outcomefonden samt de centrale strategiske valg.

Analysen består af fire bilag, som gennemgår de ovennævnte elementer, der samlet set gerne skulle kunne anvendes som understøttende vejledning og værktøjer til udviklingen af danske outcomefonde. De fire bilag består konkret af følgende delanalyser og værktøjer:

- **Bilag 1:** Definition og afgrænsning af outcomefonde i dansk kontekst samt processen for udmøntningen af en outcomefond.
- **Bilag 2:** Kortlægning af velegnede formål for en outcomefond i dansk kontekst samt analyseramme for vurdering af målgruppers egnethed til en outcomefond. Bilaget rummer en konkret vurdering af fire udvalgte målgrupper udvalgt i samarbejde med DSI.
- **Bilag 3:** Model for strategiske valg der skal træffes i forbindelse med udmøntning af en outcomefond samt konkrete eksempler herpå. Analyse af tilgangen til implementering, finansiering og forankring af de første outcomefonde i Danmark.
- **Bilag 4:** Målgruppevurderingsværktøj der kan benyttes til at gennemføre vurderinger af øvrige målgrupper, der kunne være relevante at inkludere i outcomefonde.

Anbefalingerne i dette notat bygger således på indgående analyser af enkelte velfærdsområder, indsamling af erfaringer med outcomefonde fra andre lande og dialog med aktører om, hvordan disse erfaringer bedst kan anvendes i en dansk kontekst.

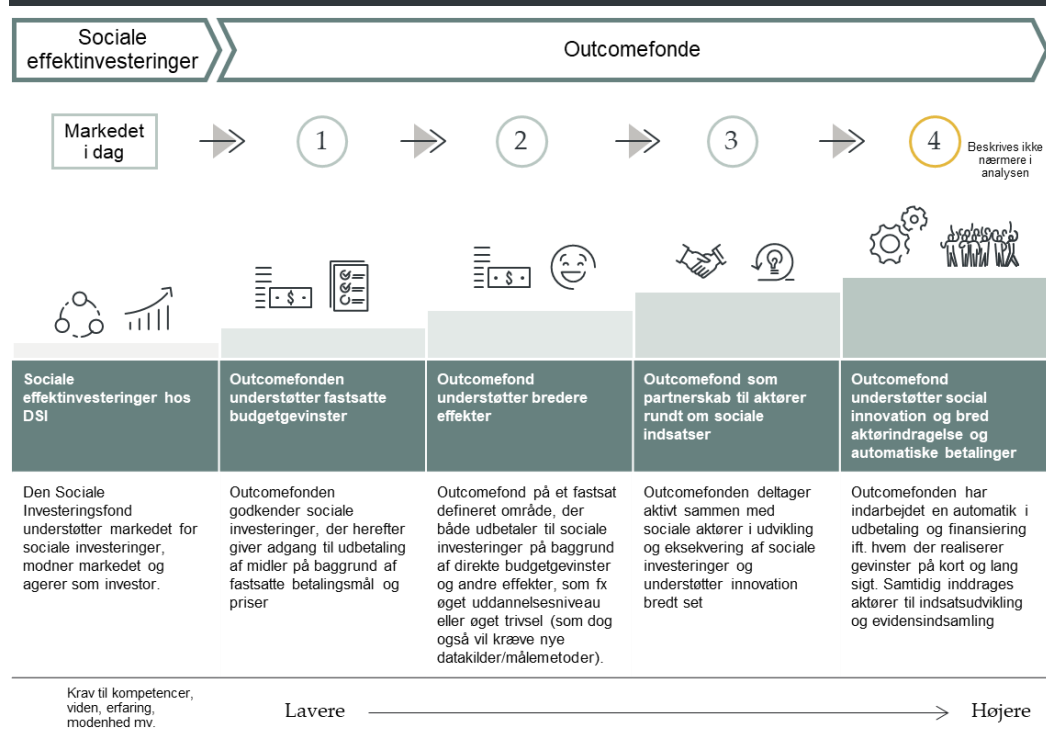
2 Konklusioner og anbefalinger

Outcomefonde er et nyt redskab i dansk kontekst, hvilket indebærer, at både de kommende modtagere af midlerne fra outcomefonde og den myndighed, der skal implementere den, skal lære redskabet at kende. Samtidig er der en lang række valg – strategiske, politiske og administrative – som skal træffes i forbindelse med udmøntningen af en outcomefond. Derfor anbefaler Implement, som illustreret i figur 1, en struktureret tilgang til arbejdet med outcomefonde, der gradvist kan introducere den kompleksitet, som kan indeholdes i en outcomefond på sigt (uddybet i bilag 3).

Efter følgegruppemøder og interviews med aktørerne, er det tydeligt, at der er begrænset erfaring med outcomefonde i Danmark. Kun en enkelt kommune har oprettet en intern outcomefond. I statsligt regi har fx Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering arbejdet med resultatbetalinger i puljer, og DSI har ageret outcomefond i to investeringer i Aarhus Kommune. Der er et stort potentiale på tværs af fonde, offentlige og private aktører for at anvende outcomefonde til at skabe en grundlæggende forandring, hvad enten det er en katalytisk forandring inden for specifikke velfærdsområder for fondene eller modernisering af den offentlige opgaveløsning for de offentlige aktører.

Det anbefales derfor, at de første outcomefonde positioneres som starten på en længevarende udvikling af den offentlige sektor, hvilket på sigt vil lede til mere komplekse og ambitiøse mål for både outcomefonden og de indsatser, den kan støtte, som illustreret i figur 1.

Figur 1: Struktureret tilgang til introduktion af outcomefonde i Danmark



Samlet set er det Implemets vurdering, at outcomefonde skal ses som et *katalytisk* instrument, der kan bidrage til at levere løsninger på en række af de udfordringer, der er på velfærdsområderne. Det kan de, fordi de kan sikre en større grad af sammentænkning mellem offentlige investeringer i velfærd og de filantropiske fondes bidrag på området (fx ved at udmønte midler til positive resultater af indsatser der er igangsat og finansieret i samarbejde mellem en kommune og en fond). Og det kan de, fordi de sikrer en mere langsigtet og helhedsorienteret investeringstænkning i kommuner og regioner ved at løse uhensigtsmæssige høste-så-problematikker. Og det kan de, ved at fokusere på resultater af indsatserne, og dermed på hvilke investeringer der skaber positive forandringer for både borgere og samfund.

Nedenfor præsenteres fem konkrete anbefalinger til outcomefonde i Danmark. Disse anbefalinger vedrører især etableringen af de første outcomefonde herhjemme, men lægger også tråde ud til, hvordan outcomefonde kan bidrage til moderniseringen og videreudviklingen af velfærdssamfundet på sigt.

Anbefaling 1: Der bør etableres en outcomefond i Danmark.

På tværs af kommunale, regionale og statslige aktører er der efterspørgsel efter, og en anerkendelse af, at outcomefonde vil kunne bidrage til at løse endnu uløste problemer på velfærdsområderne i Danmark.

Anbefaling 1: Det anbefales, at der etableres en outcomefond i Danmark

Outcomefonde har gennem de seneste ti år opnået stigende udbredelse i en række europæiske lande⁷. Outcomefonde er det naturlige næste skridt, når markedet for sociale effektinvesteringer er modnet. Ikke fordi sociale effektinvesteringer er en nødvendig komponent i arbejdet med outcomefonde, men fordi tankegangen minder om hinanden i de to finansieringsmekanismer – og en succesfuld udbredelse af outcomefonde hviler på, at aktørerne forstår de grundlæggende investeringsmæssige tankegange.

I Danmark har både private og offentlige aktører arbejdet med sociale effektinvesteringer i løbet af de seneste fem år, og DSI har spillet en central rolle i udbredelsen af sociale effektinvesteringer. I løbet af de seneste par år har også Den Sociale Kapitalfond foretaget flere sociale effektinvesteringer, og en række kommuner har ligeledes oprettet egne investeringsfonde. Dette tyder på, at sociale effektinvesteringer og den investeringstankegang, der følger heraf ikke kun er til stede i Den Sociale Investeringsfond og deres partnerskaber, men at den er bredere forankret.

Outcomefonde kan bidrage til at løse strukturelle udfordringer, så som høste-så-problematikker, der er til stede på grund af indretningen af det danske velfærdssamfund. Disse udfordringer findes på flere områder, for eksempel fordi der på mange sociale velfærdssydelser er refusion fra staten til kommunerne, der planlægger og afholder indsatserne. Refusionsordningerne har en naturlig årsag – at kommunerne ikke skal bære det fulde ansvar for tilstedeværelsen af udfordringer, som de ikke har direkte indflydelse på. Udfordringerne kan skyldes strukturer i samfundet (flere hjemløse søger til de store byer), krav til indsatserne (hjemløse har selvmøderprincip – de skal ikke visiteres til et herberg, men beslutter selv, om de vil opsøge et) eller konjunkturer (en lavkonjunktur fører til stigende arbejdsløshed og stigende udgifter til overførselsindkomster).

Af disse årsager er løsningen ikke altid at ændre refusionsreglerne. Men reglerne gør, at der er skæve incitament i investeringsbeslutningerne i kommunerne og regionerne. Hvis kommunerne lykkedes med at løse et problem bedre end før, så realiserer de ikke den fulde besparelse på grund af refusionsordningen. Her kan en outcomefond være vejen til at sikre, at besparelser realiseret i staten også medregnes i den kommunale businesscase.

Problemerne kan ligeledes skyldes den måde, vi har opdelt velfærdssamfundets ansvarsområder på tværs af region, kommune og stat. En stor del af de forebyggende indsatser mod fx livsstilsygdomme er placeret i kommunerne. Men hvis de lykkes med at skabe bedre forebyggende indsatser, leder det til færre behandlingsudgifter i regionerne. Svaret på denne udfordring kan være at ændre på fordelingen af ansvarsområderne – men det er en stor, kompliceret og usikker opgave. En outcomefond vil kunne afhjælpe dette på specifikke afgrænsede områder – og høste erfaringer hermed – uden at ændre på de grundlæggende strukturer i det danske velfærdssamfund.

⁷ Government Outcomes Lab, Outcomes Fund Directory, 2023

Gennem dialog med statslige embedsmænd, filantropiske fonde og kommunale/regionale aktører i analysearbejdet, er det tydeligt, at der både er en stor efterspørgsel efter værktøjer, der kan løse problemer som disse, og en klar erkendelse af ovenstående problematik på nogle områder. Både de statslige aktører og filantropiske fonde ser outcomefonde som en vej til at skubbe på udviklingen af den offentlige sektor, og regionale og kommunale aktører efterspørger løsninger på de helt konkrete problemer med strukturerne, som nævnt ovenfor. Arbejdet med disse, og deres syn på outcomefonde er beskrevet yderligere i bilag 3.

Anbefaling 2: Outcomefondens formål bør være at løse strukturelle udfordringer og skabe bedre liv

På en lang række af social- og sundhedsområderne gør refusions- og udligningsregler, at kommuner og regioner ikke kan realisere de fulde økonomiske gevinster ved at investere i bedre indsatser. Outcomefonde kan løse problematikken uden at ændre de grundlæggende strukturer. Den bør samtidig have som specifikt formål at skabe bedre liv for borgerne.

Anbefaling 2: Det anbefales, at outcomefondens formål, er at løse konkrete strukturelle udfordringer og skabe bedre liv

Internationalt set har outcomefonde været etableret af en lang række årsager – for et samlet overblik, henvises til bilag 2. Nogle af disse årsager, og dermed formål, kan overføres til en dansk outcomefond fx kan outcomefonde i Danmark etableres med det primære formål at opbygge evidens på områder, hvor det mangler i dag. Et sådant formål forudsætter dog en høj grad af modenhed i arbejdet med sociale investeringer i kommuner og regioner og detaljeret kendskab til, hvordan outcomefonde fungerer.

Implement anbefaler, at de første outcomefonde bygges op med et klart formål om at udligne strukturelle problemer og med meget klart definerede betalingsmål og målgrupper, der er målrettet præcist disse strukturelle problemer (se uddybning i anbefaling 3). Det kunne fx være, at den første outcomefond målrettes yderligere udbredelse af Housing First indsatser, som i eksemplet ovenfor eller andre delgrupper blandt de mest udsatte unge uden job og uddannelse.

Anbefalingen medfører også, at Implement *ikke* anbefaler, at der indledningsvist oprettes outcomefonde med det formål at styrke evidensgrundlaget (jf. bilag 2). Analysen peger på, at disse outcomefonde også kan være relevante i Danmark, men at de vil kræve yderligere modning af markedet, opbygning af kompetencer, og at der opnås et større kendskab til redskabet inden denne type outcomefond introduceres (jf. bilag 3).

Anbefalingen flugter med ønsker fra interessenterne, der i overvejende grad har givet udtryk for, at de ønsker, at en kommende outcomefond har fokus på at løse høste-så-problematikker og at skabe bedre liv for den enkelte borger. De to formål udelukker ikke hinanden. Samtidig har de fremhævet, at en outcomefond skal arbejde på at øge efterspørgslen efter investeringer med mere fokus på langsigtede og/eller forebyggende løsninger. Det er analysens vurdering, at en outcomefond med et formål om at løse strukturelle udfordringer, netop også vil skubbe på for dette – ved at løse konkrete incitamentsproblemer, som står i vejen for langsigtede løsninger.

Anbefaling 3: Outcomefonden bør omfatte én afgrænset målgruppe

Outcomefonde er i international sammenhæng oprettet med både specifikke og meget brede målgrupper. Erfaringerne viser, at begge dele er mulige, men outcomefonde med brede formål og målgrupper stiller store krav til ansøgernes modenhed og til forarbejdet inden indsatsen igangsættes. Da instrumentet er nyt i Danmark, anbefales det, at der vælges én klart afgrænset målgruppe for de første outcomefonde i Danmark.

Anbefaling 3: Det anbefales at afgrænse målgruppen for de første outcomefonde til én specifik målgruppe.

For at outcomefonden skal være relevant og leve op til det anbefalede formål, er det afgørende, at målgruppen er kendetegnet ved tilstedeværelsen af strukturelle udfordringer. Det kan enten være høste-så-problematikker, udfordringer relateret til tilbagebetalingstid ift. indsatser eller et mobilitetsmønster, der medfører skæve incitamenter for aktørerne. Det er et vigtigt element for at sikre, at netop en outcomefond er det rigtige policy-instrument til at løse de problemstillinger, der gør sig gældende for målgruppen. Et konkret eksempel kunne her være, at outcomefonden målrettes de knap 1.000 mest udsatte unge hjemløse, som beskrevet i eksemplet ovenfor.

For at øge sandsynligheden for, at en første outcomefond lykkes med sit formål, bør målgruppen opfylde bestemte kriterier (for de samlede anbefalinger hertil henvises til bilag 2). Målgruppen bør have en størrelse, der gør instrumentet relevant. Dermed sikres et rimeligt forhold mellem etableringsomkostningerne til fonden og de potentielle besparelser og samfundsøkonomiske gevinster, indsatserne under fonden leder til.

Dertil bør målgruppen være tydelig og afgrænset, sådan at den er identificerbar for aktørerne. En tydelig og afgrænset målgruppe har samtidig yderligere fordele, som understøtter succes for outcomefonden. Internationale erfaringer med outcomefonde har vist, at målgrupper, der ikke er klart defineret, stiller store krav til alle involverede parter kompetencer – ikke kun outcomefondens – men i lige så høj grad ansøgernes og velfærdsleverandørerne. En tydelig målgruppeafgrænsning betyder samtidig, at problemstillingerne og løsningerne i højere grad er ens (og kendte), hvilket bidrager til, at kompleksiteten for outcomefonden og ansøgere er mindre. Desuden vil de strukturelle udfordringer ved en klart afgrænset målgruppe ligeledes være tydeligt definerede og klare.

Endeligt bør målgruppen også være karakteriseret ved, at der er mulige, og væsentlige, budgetøkonomiske eller samfundsøkonomiske gevinster at hente i opnåelsen af bedre resultater for målgruppen.

Analysen har peget på, at en mulig relevant målgruppe, der lever op til kriterierne, er de mest udsatte unge i NEET-gruppen⁸ fx de mest udsatte unge hjemløse.

⁸ Unge uden for beskæftigelse eller uddannelse.

Anbefaling 4: Outcomefonden bør finansieres af statslige midler

Gennem dialog med aktører på tværs af det offentlige og filantropiske fonde, er det tydeligt, at outcomefondens mest oplagte finansieringskilde er staten. De filantropiske fonde ser omvendt et stort potentiale i at agere katalysator for udbredelsen af værktøjet ved at sikre risikovillig finansiering til de indsatser, der kan opnå støtte fra outcomefonden, såfremt indsatserne opnår positive resultater.

Anbefaling 4: Det anbefales, at outcomefonden finansieres af statslige midler

Oprettelsen af outcomefonden forudsætter, at der findes finansiering til den, samt at den kan forankres i en velegnet organisation. Outcomefonden kan finansieres og forankres flere steder, og der er fordele og ulemper ved flere af mulighederne. De samlede muligheder for finansiering og forankring af fonden er udfoldet i bilag 3.

I arbejdet med analysen har Implement afsøgt finansieringsmuligheder på tværs af filantropiske fonde og statslige parter. Det vurderes ikke at være realistisk på kort sigt at oprette en outcomefond primært på baggrund af filantropisk finansiering. Det er derfor den klare anbefaling, at outcomefonde i de indledende år søges oprettet primært med statslig finansiering. Da anbefalingen til outcomefonden er, at den i første omgang oprettes med et afgrænset mandat, og dermed også i en afgrænset størrelse, finder Implement, at midlerne hertil mest oplagt søges fra eksisterende finansieringskilder. Mest oplagt vil her være i forbindelse med øvrige politiske forhandlinger fx SSA-reserven eller med midler fra §35 på finansloven (Generelle reserver). Hvis outcomefonden etableres med en klar afgrænset målgruppe, kan finansieringen ligeledes etableres med klart mandat til at investere i den specifikke målgruppe.

Outcomefonden kan altså, ifølge analysen, mest oplagt finansieres via gængse kilder til finansiering af afgrænsede indsatser/puljer/øremærkede bevillinger/fonde. Forankringen af fonden, som vil være en central del af finansieringen, når denne søges i statslig regi, beskrives i anbefaling 5.

Anbefaling 5: Outcomefonden bør etableres med en slank organisation, armslængde og en simpel ansøgningsprocedure

Det er fremhævet af flere aktører, at en afgørende forudsætning for en succesfuld implementering af outcomefonde i Danmark er, at det er ubureaukratisk at samarbejde med fonden. De bør ikke være en ny part i forarbejderne med indsatserne. Det er ligeledes et tydeligt ønske, at fonden etableres med en vis grad af armslængde.

Derfor er anbefalingen, at outcomefonden etableres som enhed i en eksisterende styrelse eller institution, med en vis armslængde til det politiske system, og at der sikres en så simpel og ubureaukratisk ansøgningsproces som muligt.

Anbefaling 5: Det anbefales, at outcomefonden etableres med en slank organisation, armslængde og en simpel ansøgningsproces

Erfaringer fra udlandet, og danske erfaringer med sociale investeringer tilsiger, at etableringen af en outcomefond stiller en række krav til kompetencerne hos den organisation, der skal udmønte den.

Det indebærer blandt andet kompetencer inden for finansiering af indsatser, projektlejelse og -understøttelse, revision og regnskab, viden om budget- og bevillingsregler samt viden om konkrete målgrupper. Denne viden eksisterer allerede i DSI og i nogen grad i udvalgte styrelser.

Internationale erfaringer peger også på, at det skal være let at samarbejde med en outcomefond, for at den lykkes. Det er ligeledes afspejlet i arbejdet med analysen, hvor interessenterne tilkendegav, at det er vigtigt, at outcomefonden er ubureaukratisk og ikke stiller unødigt store administrative krav.

Endvidere finder analysen, at det vil være afgørende for kommuner og regioner, at der er tydelige og klare retningslinjer for, hvordan der opnås støtte fra outcomefonden. Flere har fremhævet, at de ikke ønsker, at outcomefonden bliver en ny "part" i arbejdet med at forberede indsatserne – på lignende vis som en investor vil være det i arbejdet med sociale effektinvesteringer. Sideløbende er det ligeledes fremhævet af flere parter, at en vis armslængde til de politiske beslutningsprocesser vil være af stor betydning for udmøntningen af fonden.

Anbefalingen til oprettelsen af outcomefonden er derfor, at den ikke oprettes som en ny enhed eller organisation i staten, men forankres i en allerede eksisterende organisation – der enten har erfaring og kompetencer med sociale investeringer eller puljer/øremærkede bevillinger, en vis viden på det velfærdsområde outcomefonden skal målrettes og en grad af armslængde i udmøntningen af midler. Dermed kan fonden etableres uden væsentlige etableringsomkostninger, den kan trække på eksisterende viden og kompetencer og vil være attraktiv at samarbejde med for kommende ansøgere. To muligheder er fx Socialstyrelsen eller Den Sociale Investeringsfond.

Anbefalingen vil endvidere være, at det er et selvstændigt mål, at ansøgningsprocessen er simpel og ubureaukratisk – for at sikre at flest mulige kommuner, både store og små, har mulighed for at opnå støtte fra fonden. Formålet for fonden, beskrevet i anbefaling 2), understøtter ligeledes dette, da outcomefonden her i høj grad definerer præcist under hvilke vilkår, der kan udbetales støtte og til hvilke målgrupper.

3 Næste skridt

Anbefalingerne indeholdt bestående af indeværende notat og vedhæftede analysebilag danner et udgangspunkt for etableringen af outcomefonden. Analysen peger endvidere på en række elementer, der vil kræve videre analyse, eller at konkrete beslutninger træffes, før en outcomefond kan etableres. Disse omfatter blandt andet:

- Finansieringen af outcomefonden kan opnås gennem en række kilder, som beskrevet i bilag 3 – men i sidste ende vil det være en politisk beslutning, om statslig finansiering af en outcomefond skal realiseres. Analysens anbefaling er, at der arbejdes videre i embedsværket med at identificere den mest egnede finansieringskilde givet de anbefalede målgrupper.
- Forankringen af outcomefonden i Socialstyrelsen, Den Sociale Investeringsfond eller en tredje organisation, vil kræve en juridisk afklaring af, hvorvidt det kræver ny lovhjemmel. Indeværende analyse peger på, at outcomefonden kan etableres i DSI med hjemmel i eksisterende lovgrundlag, men dette bør undersøges yderligere.
- Politisk stillingtagen til outcomefondens formål og målgruppe. Outcomefonden kan oprettes med et mandat baseret på en problematik eller et tema (fx en outcomefond målrettet de mest udsatte hjemløse unge), hvorefter det i udmøntningen af fonden fastlægges præcist, hvordan udbetalingsvilkårene defineres. Alternativt kan der udarbejdes en klar og præcis investeringscase for udbetalingsmekanismen forinden oprettelsen af fonden, som lægges til grund for endelig beslutning om oprettelse af fonden. Dette vil kræve yderligere analyse af den konkrete valgte målgruppe.
- Udmøntningen af fonden forudsætter, at resultatopnåelsen i indsatser kan følges. Dette afhænger af, at der er troværdige og valide datakilder, der kan følges op på. Det bør derfor undersøges yderligere for de udvalgte målgrupper til de første outcomefonde.
- Såfremt outcomefonden oprettes under DSI, vil det være afgørende, at der sikres klare beslutningsprocesser for outcomefonden, der er adskilt fra investeringsfonden i DSI. Dette skyldes, at DSI som statslig investor kan ende med at stå i en dobbeltrolle – som både investor i investeringer under outcomefonden og udbetaler af resultatmidler fra outcomefonden til investoren. Arbejdet hermed har ikke været inden for rammen af nærværende analyse.

Analysen kan forhåbentligt danne afsæt for det videre arbejde med etableringen af outcomefonde i Danmark. Det er Implements anbefaling, at dette arbejde ses i sammenhæng med en række af de øvrige kommissioner og ekspertudvalg, der i disse år arbejder på at forbedre strukturerne og indsatserne på både social- og sundhedsområdet. Det omfatter fx både ekspertudvalget på socialområdet, reformkommissionen, sundhedskommissionen og ekspertgruppen for fremtidens beskæftigelsesindsats.

Det er Implements vurdering, at outcomefonde vil kunne spille en værdifuld rolle i fremtidige reformer på velfærdsområderne. Det vil den gøre, ved at flytte fokus til indsatser der skaber positive forandringer for borgerne og ved at give et klart incitament til en mere langsigtet og helhedsorienteret tilgang til investeringer på områderne.