

Evaluering af den sociale investeringsfonds nuværende og fremtidige roller

Knowledge for a better society

Oxford Research er en specialiseret videnvirksomhed med fokus på velfærdsområderne og erhvervs- og regionaludvikling.

Oxford Research gennemfører skræddersyede analyser, implementeringsevalueringer og effektevalueringer for offentlige myndigheder, fonde og organisationer i civilsamfundet. Vi rådgiver også om strategiudvikling, faciliterer udviklingsprocesser og formidler vores viden på undervisningsforløb og seminarer. Vi kombinerer akademisk fordybelse, strategisk forståelse og god kommunikation – på den måde skaber vi anvendelsesorienteret viden, der kan gøre en forskel.

Oxford Research er grundlagt i 1995 og har selskaber i Danmark, Norge, Sverige og Finland. Oxford Research er en del af Oxford Gruppen.).

Oxford Research A/S

Vesterbrogade 149
1620 København V
Danmark
office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Kunde

Den Sociale Investeringsfond

Projektperiode

Januar – juli 2021



Venn-diagrammet er en stilistisk repræsentation af Oxford Researchs bestræbelser på at kombinere forskningskompetencer, strategi og kommunikation og lave viden til et bedre samfund.

1. Indledning	1
1.1 Formål med evalueringen	1
1.2 Hvordan ser markedet for sociale investeringer ud i dag?	2
1.3 Fondens hovedaktiviteter og investeringer	3
1.4 Evalueringens hovedresultater	5
2. Vurdering af DSI's hovedresultater	7
2.1 En vellykket intern organisering har ført til rollen som væsentlig aktør i markedet for udvikling af sociale investeringer	7
2.2 DSI har leveret flere resultater i rollen som markedsmodner, udviklingsmotor og investor	8
3. Vurdering af behov og ønsker til DSI's arbejde	11
3.1 Behov for en mere aktiv bestyrelse	12
3.2 Behov for prioritering og synlige resultater	12
3.3 Behov for udvikling af standardprocesser til design og udvikling af sociale investeringer	13
3.4 Behov for at DSI understøtter nye investeringsmodeller	14
3.5 Behov for specialiserede kompetencer til skalering og udbredelse af sociale investeringer	14
4. Opsummering	16
5. Metode og datagrundlag	17

1. Indledning

Den Sociale Investeringsfond (DSI) blev som en del af udmøntningen af aftale om satspuljen for 2018 etableret ved lov. Det skete i december 2018 af et bredt folketingsflertal (S, V, DF, RV, SF, KF, ALT og LA). DSI blev etableret som en uafhængig forvaltningsenhed under det tidligere Innovationsministeriums ressort, men blev efter folketingsvalget i 2019 overflyttet til Social- og Indenrigsministeriets ressort (i dag Social- og Ældreministeriet).

Fondens formål er helt overordnet at modne og udvikle markedet for sociale investeringer i Danmark. Mere konkret har DSI som lovbestemt formål at:

- udbrede indsatser på de større velfærdsområder, der skaber bedre resultater for borgerne og mindsker de offentlige udgifter, og
- udvikle og modne nye indsatser på de større velfærdsområder, der kan danne grundlag for nye offentlige private investeringer.

DSI skal leve op til formålet og understøtte udviklingen gennem forskellige roller (videnspartner, katalysator, investor) og aktiviteter. For at indfri fondens lovbestemte formål har DSI fået stillet en række finansielle redskaber til rådighed, og skal identificere og investere i investeringsparate indsatser og indgå samarbejder og partnerskaber for på den måde at anvise modeller for, hvordan et dansk marked for sociale investeringer kan se ud. De øvrige redskaber er bl.a. tilskud, lån, kapitaltilsagn samt stiftelse af selskaber og fonde.

DSI arbejder altså ud fra to overordnede fokusområder, hvilket også afspejles i den samlede bevilling på 78 mio. kr. til fonden. Til den del af fonden, der skal udbrede indsatser gennem et socialt investeringer, er der afsat 50 mio. kr., mens der er afsat 28 mio. kr. til udviklingsdelen af nye indsatser. Det er aftalepartierne bag fonden, der årligt (aftale om Finansloven) beslutter hvilke temaer, fonden skal disponere over og investere inden for.

1.1 Formål med evalueringen

Den Sociale Investeringsfond skal i løbet af 2021 præsentere en handlingsplan med anbefalinger til fondens fremtidige organisering. Handlingsplanen skal danne grundlag for, at den politiske aftalekreds bag fonden kan tage stilling til fondens videre organisering.

DSI har i den forbindelse bedt Oxford Research om at gennemføre en evaluering. Formålet med evalueringen er at genere viden og indsigt, der kan være med til at kvalificere og give input til fondens fremadrettede handlingsplan.

Det er aftalt med DSI, at evalueringen, med afsæt i en række kvalitative dybdeinterview med centrale nøglepersoner i markedet for sociale investeringer, skal svare på følgende spørgsmål:

- Hvilke væsentlige resultater har DSI skabt med afsæt i fondens formål og via konkrete aktiviteter?

- Hvilke behov og ønsker har nøgleinteressenterne til DSI i forhold til at kunne understøtte udviklingen af sociale investeringer?
- Hvilke fremtidige roller knytter sig til DSI, herunder med henblik på at kunne indfri disse behov og ønsker?

Evalueringen ser således konkret på, hvorvidt DSI har understøttet udbredelsen af sociale investeringsindsatser samt udviklingen og modningen af nye sociale investeringsindsatser gennem sine roller som investor, katalysator og videnspartner. Herudover afdækkes nøgleinteressenternes behov, ønsker og input til fondens fremtidige rolle.

Evalueringsens datagrundlag

Evalueringen er baseret på 16 interviews med udvalgte nøgleinteressenter fra hhv. det statslige og kommunale niveau. De fleste interviews er foretaget som individuelle interviews, mens et enkelt er foretaget som et fokusgruppinterview (interview med DSI's sekretariat). Kriteriet for udvælgelsen af interviewpersonerne har været, at interessenterne enten arbejder, eller har arbejdet, med sociale investeringer på et strategisk eller et praktisk niveau. Udover interviewdata baserer evalueringen sig på en række øvrige dokumenter, herunder f.eks. fondens årlige redegørelse 2018-2020.

1.2 Hvordan ser markedet for sociale investeringer ud i dag?

Et af de første spadestik til udviklingen af et egentligt marked for sociale investeringer i Danmark blev taget tilbage i 2018 med etableringen af DSI. Markedsudviklingen er sidenhen blevet afdækket i en undersøgelse (baselinemåling) foretaget af Oxford Research¹. Analysen blev gennemført i 2020 og viser overordnet set, at Danmark er i den spæde opstart, når det gælder udviklingen af et marked og økosystem for sociale investeringer.

Hvad er sociale investeringer?

Sociale investeringer udgør rammen om en ny måde at arbejde med samfundets velfærdsudfordringer på. Sociale investeringer skal levere på en såkaldt "dobbelt bundlinje" ved både at skabe menneskelige og økonomiske resultater.

Der findes forskellige konstruktioner af sociale investeringsmodeller. I standardmodellen, der ofte betegnes sociale effektinvesteringer, går en myndighed, en velfærdsleverandør og en investor sammen om at gennemføre en indsats, der både kan skabe sociale forandringer for den enkelte og på sigt kan skabe gevinster på et offentligt budget (dobbelt bundlinje). For at iværksætte en social investering skal parterne blive enige om, hvilke sociale forandringsmål investeringen skal skabe, og hvilken betaling opnåelsen af målene skal udløse. Herefter stiller investoren kapital til rådighed for myndigheden, der dernæst har ansvaret for at indgå en leverandørkontrakt med en intern eller privat leverandør, som kan påbegynde arbejdet med indsatsen. Hvis indsatsen har den aftalte effekt og dermed skaber social forandring, betaler myndigheden investoren tilbage plus et afkast. Det er altså investor, der bærer den økonomiske risiko for, at indsatsen virker.

¹ Se: [Det danske marked og økosystem for sociale investeringsprogrammer — Oxford Research](#)

Mere konkret viser baselinemålingen, at der i perioden (2018 – 2020) er igangsat to sociale effektinvesteringer, offentliggjort to udviklingspartnerskaber samt iværksat få pilot- og investeringsprojekter. Tilsvarende har enkelte kommuner taget initiativ til at etablere kommunale sociale investeringsfonde/puljer med henblik på at kickstarte sociale investeringsprojekter i samarbejde med leverandører og andre investorer. Markedet er således i denne periode umodent og karakteriseret ved ganske få konkrete eksempler på investeringsprojekter i Danmark.

Dertil kommer et marked, som er kendetegnet ved et bredt og forholdsvist fragmenteret aktørlandskab bestående af både myndigheder, leverandører og investorer. Selvom interessen for sociale investeringer blandt aktørerne er stor, og der er en generel enighed om, at sådanne investeringer rummer et forholdsvis stort potentiale som metode og tilgang til at arbejde med samfundets velfærdsudfordringer, er én af hovedudfordringerne, at ganske få aktører har de nødvendige erfaringer og kompetencer til at indgå i sådanne investeringer. For at kunne udvikle og modne et marked for sociale investeringer i Danmark lød én af anbefalingerne derfor, at prototyper på sociale investeringer skulle designes og afprøves således, at denne viden kunne formidles og inspirere flere aktører i økosystemet til at prøve kræfter med sådanne investeringer.

Markedssituationen for sociale investeringer i Danmark i 2020 kan dermed opsummeres som følger: Et umodent dansk marked for sociale investeringer, få konkrete eksempler på investeringsprojekter, begrænsede erfaringer blandt aktørerne og et forholdsvist fragmenteret aktørlandskab.

Det seneste år viser en udvikling i markedet for sociale investeringer: Flere partnerskaber samt sociale investeringer er nemlig kommet til. DSI står i spidsen for flere af disse (udfoldes nedenfor). Erfaringerne med sociale investeringer er i dag dog fortsat begrænsede. Det skyldes hovedsageligt, at flere af de lokaliserede partnerskaber og investeringer først er igangsat i indeværende år og dermed løber over en flerårig periode. Til trods for dette peger ovenstående resultater alligevel i retningen af, at det danske marked for sociale investeringer så småt er under forandring: Kendskabet til sociale investeringer udbredes, hvilket er en afgørende faktor, hvis aktørerne i økosystemet skal handle og medvirke til at udvikle og modne markedet for sociale investeringer.

1.3 Fondens hovedaktiviteter og investeringer

DSI har gennemført en række hovedaktiviteter over perioden fra etablering og frem til i dag. Aktiviteterne er i hovedtræk følgende:

1. Opbygning af fonden med intern organisering samt nedsættelse af bestyrelse og rådgivende udvalg.
2. Afklaring af fondens strukturelle og juridiske barrierer og muligheder for udvikling og udbredelse af sociale investeringer i Danmark.
3. Afdækning af internationale og nationale erfaringer.
4. Udvikling af investeringsmodeller for sociale investeringer samt at anvende modeller for at tiltrække finansiering.
5. Opbygge og modne økosystemet omkring sociale investeringer gennem samarbejde, netværk, videndeling og dialog med centrale aktører.
6. Udvikling af vidensportal.
7. Udvikling af konkrete partnerskaber og projekter.

Intern organisering og juridiske barrierer

DSI har indledet med at opbygge en organisation med et sekretariat, en bestyrelse og et rådgivende udvalg. Særligt i etableringen af sekretariatet har der været behov for at afdække, hvilke konkrete kompetencer og ressourcer, der er brug for, for at kunne løfte fondens roller og aktiviteter.

I etableringsfasen har fonden skullet afklare lovgrundlag, herunder fondens juridiske konstruktion og strukturelle adgangsbarrierer i forhold til at udvikle og udbrede sociale investeringer eksempelvis betydningen af budgetloven, serviceloven og sundhedsloven, udbudsretslige forpligtelser og regler om statsstøtte, private investorers mulighed for at investere og det hensigtsmæssige kontraktgrundlag i sociale investeringer. Herunder har fonden formuleret en strategi, der udmønter fondens dobbelte formål om at udvikle og udbrede sociale investeringer. Strategien fokuserer på at afklare juridiske og strukturelle adgangsbarrierer, udvikle og foretage demonstrationsprojekter samt opbygge og udbrede fondens erfaringer, for at gøre sociale investeringer til et relevant og efterspurgt værktøj i udviklingen af det danske velfærdssamfund.

Afdækning af internationale erfaringer samt udvikling og anvendelse af modeller for sociale investeringer

Da der manglede viden og erfaringer i Danmark om sociale investeringer, iværksatte fonden bl.a. en afdækning af internationale erfaringer på området. Afdækningen blev brugt som inspiration til at udvikle en investeringsmodel til, hvordan fonden kunne udvikle sociale investeringer i en dansk kontekst. Investeringsmodellen klarlagde faser og udviklingstrin med en social investering samt vurderingskriterier. DSI har konkret udviklet og anvendt forskellige investeringsmodeller fx sociale effektinvesteringer, outcome-fonde, lån og underskudsgarantier, der har gjort det muligt at tiltrække filantropiske midler og øge interessen blandt kommercielle investorer i at foretage sociale investeringer.

Modning af økosystemet og investeringstænkningen

DSI har siden sin etablering været i dialog med relevante og centrale interessenter på området. Det være sig bl.a. offentlige myndigheder, velfærdsleverandører og investorer. Herudover har DSI iværksat en afdækning blandt centrale interessenter af markedet for sociale investeringer i Danmark, der skal fungere som en baseline og et referencepunkt for fremtidig modning af markedet.

For at styrke samarbejdet med relevante parter, har DSI udarbejdet en procedure for, hvordan offentlige myndigheder, velfærdsleverandører og investorer kan søge samarbejde med DSI samt åbnet markedet op for omverdenen gennem calls herunder due-dilligence-processer. DSI har endvidere modnet investeringstænkning blandt myndigheder og velfærdsleverandører, herunder har DSI haft særligt fokus på samarbejde med kommuner om at udvikle konkrete sociale investeringer. Det er senest sket via et åbent call til landets kommuner med det formål at indgå tre udviklingspartnerskaber.

DSI har valgt at samle erfaringer, værktøjer og viden om sociale investeringer i en vidensportal, der skal fungere som et samlingspunkt på tværs af aktører, der ønsker at arbejde med sociale investeringer. Vidensportalen offentliggøres i august 2021 og kan findes på socialeinvesteringer.nu.

Udvikling af partnerskaber og projekter

Fondens strategi har været at udvikle en portefølje af investeringer inden for fondens fem investeringsområder, som på sigt kan udbredes til gavn for flere, og som afprøver forskellige investeringsmodeller. DSI har indgået fire udviklingspartnerskaber, der sammen med væsentlige

samarbejdspartnere har haft til formål at afsøge, om sociale investeringer kan bruges til hhv. at bekæmpe hjemløshed blandt unge, forebygge type 2-diabetes og svær overvægt, forebygge og behandle vold i nære relationer samt styrke indsatsen over for sårbare gravide familier. På den baggrund er der foreløbigt foretaget tre sociale investeringer.

Samlet set har fonden for nuværende udviklet og foretaget fem sociale investeringer i hhv. udbredelse af Housing First til unge hjemløse og unge i risiko for hjemløshed, udbredelse af evidensbaseret stressbehandling, specialiseret hjælp til børn og unge fra familier med misbrug og familieorienteret behandling af voldsramte. DSI har i den forbindelse varetaget en central rolle i struktureringen af investeringerne, særligt i forhold til at udvikle business cases, opstille resultatmål og udvikle betalingsmodeller, kontraktgrundlag og iværksætte evaluering af investeringerne.

1.4 Evalueringens hovedresultater

Evalueringen viser, at DSI siden sin etablering har formået at etablere sig som en væsentlig aktør i markedet for udviklingen af sociale investeringer i Danmark. Fonden har iværksat og gennemført en lang række aktiviteter på området: Fonden har i forlængelse af sin organisering skabt klarhed omkring lovgrundlaget for fonden, og de barrierer og muligheder, der ligger i den juridiske konstruktion og strukturelle forhold i forbindelse med etableringen af sociale investeringer. Herudover har fonden iværksat både en international og national vidensafdækning, og er i gang med at opbygge en vidensportal, som samler erfaringer og viden på området. Fonden har endvidere formået at opbygge og modne økosystemet for sociale investeringer gennem samarbejde, netværk, videndeling og dialog med centrale aktører. Slutteligt kan det fremhæves, at fonden har igangsat fem investeringer samt tre udviklingspartnerskaber.

Derved viser evalueringen, at fonden er lykkedes med at levere flere resultater i rollen som både markedsmodner, udviklingsmotor og investor.

Flere af de interviewede interessenter vurderer dog, at fonden ikke til fulde har levet op til de forventninger, som der politisk blev stillet i forbindelse med etableringen af fonden. Interessenter på tværs italesætter, at man mangler at se resultater og de gode businesscases. Samtidigt fremhæver særligt de statslige interessenter, at forventningerne til fonden *”var urealistiske at indfri”* inden for de rammer, som fonden blev etableret indenfor, herunder f.eks. at fonden havde til opgave at modne og udvikle et marked for sociale investeringer. Et marked, der viste sig at være yderst umodent, *”uden veletablerede relationer og netværk”* mellem offentlige myndigheder, velfærdsleverandører og investorer omkring sociale investeringer samt *”mangelfuld praksisviden om og erfaring med investeringsmodeller”* mm.

Evalueringen viser derudover, at interessenternes ønsker, behov og input til fonden er forskelligartede og afhænger af, hvilken interessenttype der er tale om. Kommunale interessenter, der er tæt på praksis og ejer af en specifik velfærdsrelateret problemstilling, efterspørger konkrete samarbejder og projekter. De stiller krav til fondens evne til at kunne anvende investeringsmodeller i praksis, skabe partnerskaber og tiltrække investeringer. Interessenter på det statslige niveau efterspørger her og nu resultater, men fremhæver også behovet for at træffe strategiske beslutninger omkring fondens rolle fremadrettet – bl.a. med henblik på at sikre et bredere fokus på velfærdsområderne. Her fremhæves det, at fonden skal være lydhør over det, der efterspørges politisk.

Selvom fonden har formået at skabe rammerne for, at markedet for sociale investeringer har kunnet udvikle sig, peger flere interessenter på, at det fortsat er nødvendigt at modne markedet og vise potentielle aktører, hvordan man lykkes med sociale investeringer i praksis.

2. Vurdering af DSI's hovedresultater

I dette kapitel udfoldes interessenternes vurdering af DSI's hovedresultater med udgangspunkt i de forskellige aktiviteter, som fonden siden begyndelsen af 2019 har været karakteriseret ved.

Aktiviteterne, som DSI har beskæftiget sig med, har som beskrevet ovenfor bl.a. været intern organisationsopbygning, afklaring af lovgrundlag, udvikling af konkrete investeringsmodeller og -strategi, relationsopbygning samt lancering af calls, hvor fonden har efterlyst henvendelser fra myndigheder, private aktører og investorer, der ønsker at samarbejde med DSI. Hertil kommer, at DSI pt. har lanceret fem investeringer, og fonden har yderligere investeringer undervejs.

Pointerne, der fremhæves, er baseret på de interviewede interessenters vurdering af DSI's arbejde og deres vurdering af fondens hovedresultater.

Resultaterne deler sig i to overordnede hovedfund. For det første fremhæves det på tværs af interessentgrupperne, at DSI er lykkedes med at sætte sociale investeringer på dagsordenen i Danmark. DSI har således skabt et samlet setup omkring sociale investeringer i form af bl.a. vejledninger og vidensnotater samt udviklet en række brugbare modeller for sociale investeringer, der gør, at fonden i dag er en væsentlig aktør i markedet for udviklingen af sociale investeringer i Danmark. For det andet viser evalueringen, at DSI er lykkedes med at levere flere resultater i rollen som både markedsmodner, udviklingsmotor og investor. Det fremhæves bl.a., at DSI har været med til at modne investeringstænkningen blandt myndigheder (særligt kommunerne) og velfærdsleverandører samt indgået en række strategiske partnerskaber og samarbejder med civilsamfundet og fonde. I nedenstående afsnit udfoldes disse to hovedresultater.

2.1 En vellykket intern organisering har ført til rollen som væsentlig aktør i markedet for udvikling af sociale investeringer

Indledningsvist fremhæves det på tværs af interessentgrupperne, at DSI er lykkedes med at etablere et (juridisk) grundlag og en række relevante modeller for aktørernes arbejde med sociale investeringer i Danmark, og at fonden har skabt øget interesse for, samt styrket det generelle kendskab til, sociale investeringer i Danmark.

DSI er kommet i mål med et organisatorisk setup til trods for en hektisk etableringsproces, der – ifølge interviewpersoner fra især det statslige niveau – har været præget af urealistiske, politiske forventninger til på den korte bane at indgå i større investeringsprojekter med store kommercielle investorer (fx pensionskasser). De statslige interessenter fremhæver, at DSI gradvist har formået at få balanceret og skabt mere realistiske forventninger til hastighed og proces for fondens udvikling. I relation til den hektiske opstartsproces fremhæves det også, at DSI's sekretariat nu har fået skabt klarhed om fondens juridiske konstruktion og forskellige strukturelle adgangsbarrierer i forhold til at udvikle og udbrede sociale investeringer, herunder eksempelvis betydningen af særligt budgetloven, som var uklar ved fondens etablering.

Blandt de interviewede interessenter er der en generel opfattelse af, at i takt med, at DSI har fået stablet et velfungerende organisatorisk setup på benene, er fonden lykkedes med at etablere sig som en

væsentlig aktør i markedet for sociale investeringer i Danmark. Det fremhæves, at DSI har understøttet en politisk opbakning til den sociale investeringstankegang på lokalt og nationalt plan med afsæt i det organisatoriske setup og de værktøjer, fonden har haft til rådighed.

”DSI er lykkedes med at komme med nogle projekter, hvor der er interesse. Kommunerne begynder at snakke om det. [...] De har også været dygtige kommunikative – og de forstår markedet og aktørerne. De har jo en dyb indsigt i velfærdssamfundet og de problemstillinger, der fylder hos kommuner og leverandører. De har fået bygget en dygtig organisation op, som ved noget.”

Opbygningen af DSI som organisation med en bestyrelse og et rådgivende udvalg, der tilsammen repræsenterer både det statslige, det regionale og kommunale niveau såvel som den private sektor, anses også for at spille en vigtig brobyggende rolle. Et medlem af det rådgivende udvalg har eksempelvis forklaret, hvordan medlemmerne tager væsentlige pointer, som bliver debatteret i udvalget, med hjem, og derved er med til at brede tankegangen om sociale investeringer ud i deres respektive bagland. Det er dog væsentligt også at være opmærksom på, at et andet medlem af det rådgivende udvalg er af den opfattelse, at udvalget består af interessenter med for mange særinteresser.

Det rådgivende udvalg fremhæves desuden som et stærkt forum af relevante aktører. Ud over at bistå fonden med faglig indsigt og aktuel viden fremhæves det, at medlemmerne af det rådgivende udvalg udgør et stærkt fundament for vidensdeling og netværk, da det er sammensat af de centrale aktører i markedet, herunder almenyttige fonde, pensionsselskaber, vidensinstitutioner, civilsamfundsorganisationer mv.

2.2 DSI har leveret flere resultater i rollen som markedsmodner, udviklingsmotor og investor

I løbet af DSI's første år har fonden formået aktivt at påtage sig rollen som både markedsmodner, udviklingsmotor og investor. DSI har dermed haft flere kasketter på.

Fra interviewene med interessenterne er det tydeligt, at de forskellige interessentgrupper også oplever og betoner DSI's rolle forskelligt. Mens interessenter fra det statslige niveau særligt har fokus på fondens rolle som markedsmodner og de opnåede resultater i den sammenhæng, er interessenter fra det kommunale regi mere fokuserede på DSI's rolle som udviklingsmotor og investor i forbindelse med det konkrete samarbejde med kommunerne.

Rollen som **markedsmodner** kan forstås som den overordnede paraply, hvorunder rollen som hhv. udviklingsmotor og investor ligger under. Som markedsmodner handler det om at indgå i dialog og sparring med relevante aktører i markedet og derved skabe øget interesse for og opbakning til investeringstankegangen. Det er særligt de interviewede interessenter fra det statslige niveau, der italesætter, at DSI er lykkedes godt i rollen som markedsmodner. En interessent fra centraladministrationen udtaler fx:

”DSI’s største resultat er, at de har udbredt kendskabet til og gødet vandene for sociale investeringer i Danmark. (...) Derudover har DSI været rigtig gode til at få nye aktører med ind i loopet og derigennem opstartet nye partnerskaber. Mange taler pænt om DSI, så de har helt klart formået at skabe interesse på området og være dagsordensættende.”

Rollen som **udviklingsmotor** indebærer, at der bliver brugt ressourcer på at udvikle værktøjer, modeller og konkrete investeringsoplæg. At DSI i høj grad er lykkedes i denne rolle fremhæves særligt af de interviewede personer fra kommunerne, der har samarbejdet med fonden om at iværksætte investeringer. Fra interviewene med det kommunale interessentlandskab, er der generelt en oplevelse af, at fonden i flere sammenhænge har budt ind med værdifuld og konkret rådgivning i udviklingen af investeringsmodellen. Særligt med udgangspunkt i de kommuner, DSI har samarbejdet med, er der flere eksempler på, at DSI har bidraget med relevant støtte og kompetencer. Et eksempel herpå fremgår af nedenstående citatet fra en kommunal interessent.

”I vores udvikling af modeller har det været vigtigt, at DSI har været med til at strikke modellerne sammen, fordi det er nogle regneark, der skal bygges op fra bunden. Jeg oplever, at DSI både har forståelsen og evnen til at byde konstruktivt ind. Der har også været tidspunkter, hvor vi er gået i stå, hvor DSI så har taget en ekstra rolle på sig for at fortsætte arbejdet.”

Som det fremgår af citatet, er der i den pågældende kommune en oplevelse af, at DSI således har budt ind med konstruktiv og relevant feedback og rådgivning i udviklingen af investeringsmodellen. I sammenhæng hermed fremhæves det, at det har været særligt gavnligt for kommunerne at få hjælp af DSI til at fastlægge dokumenterbare resultat- og effektmål samt kvalificere den økonomiske model, der ligger til grund for at udregne konsekvenser af indsatsen på de offentlige budgetter. Flere interessenter fra det kommunale landskab nævner også, at DSI har været en vigtig sparringspartner i forbindelse med håndtering af de politiske processer, og at DSI i flere sammenhænge har påtaget sig opgaven med at komme med input til de interne administrative processer i kommunen. I forlængelse heraf fremhæves det også, hvordan DSI – med fondens finansielle værktøjer – har spillet en vigtig rolle i at kunne dække dele af transaktionsomkostningerne i udviklingsarbejdet. DSI har derved bl.a. også kunne afklare det juridiske grundlag for investeringerne bl.a. gennem Kammeradvokaten, hvilket har givet investeringscasen et mere sikkert grundlag.

Rollen som **investor** handler om at udbrede en social indsats gennem investering. Her er det særligt interessenterne fra det statslige niveau, der efterspørger konkrete investeringer og resultater.

”DSI mangler en Blockbuster som kan vise omverdenen, at den her tankegang fungerer i praksis. Det mangler, men tager selvfølgelig tid og kræver en vis modenhed på markedet og de rigtige investeringscases.”

Det har været en længere proces for DSI at påtage sig rollen som investor. Det tager typisk op mod et år fra, at et udviklingsarbejde i et partnerskab indledes, til en eventuel investering iværksættes. Rollen som investor er derved også rollen, som senest kommer i spil, da markedet først og fremmest skal modnes, og dernæst skal der etableres et samarbejde. DSI har dog i rollen som investor i løbet af de seneste måneder offentliggjort fem investeringer, herunder hhv. et lån til udbredelse og udvikling af stressbehandlingstilbuddet 'Åben og Rolig', to investeringer i unge hjemløse eller unge i risiko for hjemløshed i Aarhus Kommune, en investering i specialiseret hjælp til børn og unge fra familier med misbrug i Brøndby Kommune og en investering i familieorienteret behandling af voldsramte familier i Aarhus Kommune. Interviewede på tværs af interessentgrupperne fortæller, at det er et væsentligt resultat for DSI, at fonden er kommet ud over stepperne med deres første investeringer.

Samlet set viser interviewene med de centrale aktører, at DSI har leveret resultater i alle tre roller som hhv. markedsmodner, udviklingsmotor og investor. Det er dog centralt at være opmærksom på, at de forskellige interessentgrupper vægter vigtigheden af rollerne forskelligt og ikke mindst, at rollerne optræder i en naturlig udviklingsrækkefølge, der starter med en modning af markedet, dernæst et fokus på udvikling af konkrete projekter og afslutningsvist de konkrete investeringer. Variationen ift. hvilken rolle, interessenterne prioriterer, påvirker yderligere interessenternes vurdering af behov og ønsker til DSI, som bliver præsenteret i kapitel 3.

3. Vurdering af behov og ønsker til DSI's arbejde

I dette kapitel præsenteres interessenternes behov og ønsker relateret til DSI's organisering og fondens strategiske- og kompetencemæssige profil. Som beskrevet ovenfor er der tale om mange forskelligartede ønsker og behov, som varierer alt efter hvilken interessentgruppe, der rettes fokus mod. Dets tættere vi er på praksisniveauet, dets mere udfoldet og specifikke bliver behov og ønsker italesat.

Der kan dog på tværs af interessenternes ønsker og behov til DSI's fremadrettede arbejde lokaliseres to gennemgående elementer:

1. Det første handler om fondens **organisering**, herunder bestyrelsens rolle.
2. Det andet handler om fondens **strategiske- og kompetencemæssige profil**, herunder prioriteringen af ressourcer, udviklingen af standardiserede tilgange og processer til udvikling af sociale investeringer, understøttelse af nye investeringsmodeller, samt specialiserede kompetencer.

Indledningsvist bør det påpeges, at behovene og ønskerne til DSI's arbejde, der overordnet set kan grupperes under hhv. fondens organisering samt fondens strategiske- og kompetencemæssige profil, ikke bør ses som to særskilte elementer uafhængige af hinanden, men derimod to elementer, der i praksis hænger tæt sammen.

Eksempelvis er der flere af de interviewede interessenter fra det statslige niveau, der vurderer, at fondens uafhængige organisering af og til spænder ben for, at DSI kan trække på den faglige kapacitet, der er i centraladministrationen i form af eksempelvis viden om evidensbaserede indsatser, metodeudvikling og beregningsværktøjer og intern administration (fx HR og økonomistyring).

Omvendt er interessenterne fra det kommunale landskab mindre positive overfor, at DSI organisatorisk rykker tættere på centraladministrationen. De kommunale interessenter giver udtryk for, at det er vigtigt, at DSI ikke bliver et statsligt koncept, men et fælles ejerskab på tværs af stat, region og kommune.

Fremadrettet bliver det afgørende for DSI at vælge en organiseringsform, der understøtter det store forandringsprojekt, som sociale investeringer er, og meget taler i den sammenhæng for en uafhængig konstruktion og et ligeværdigt ejerskab blandt stat, region og kommune. Fx ved vi, at en række private investorer ikke vil indgå i sociale investeringer, hvis investeringscasene er for tæt på politikerne og fx en del af et ministerium.

3.1 Behov for en mere aktiv bestyrelse

Evalueringen viser, at flere af de interviewede interessenter konkret efterspørger, at DSI's bestyrelse er mere aktiv og sætter egne kompetencer og netværk mere aktivt i spil. Særligt de statslige interessenter fremhæver, at det er vigtigt, at bestyrelsen agerer mere som en samlet enhed udadtil.

DSI ledes af en bestyrelse, der træffer beslutninger om fondens aktiviteter og disponerer over fondens midler inden for rammerne af de politisk besluttede temaer. Interviewene peger på, at der blandt interessenterne i højere grad ønskes en bestyrelse, der tegner fonden udadtil, og som dels tager ansvar for, at fonden lykkedes med at komme i dialog med relevante aktører, dels i endnu højere grad bidrager til at udbrede kendskabet til fonden og potentialerne ved sociale investeringer.

”Der er behov for, at bestyrelsen fremadrettet tager mere aktivt del i arbejdet – dvs. prioriteringer, retning, strategi og centrale aktører på området – for at sikre, at DSI lykkes med at finde de rigtige projekter og skabe de forventede resultater.”

Flere af interessenterne har en oplevelse af, at det primært er sekretariatet, der tegner fonden udadtil. Interessenternes vurdering af bestyrelsens manglende proaktivitet skal dog ses i lyset af Coronapandemien, som har betydet, at det ikke har været muligt at skabe dialog og kommunikere med relevante aktører fra de store scener og arrangementer.

Interessenterne peger herudover på et behov for, at bestyrelsen arbejder mere som et kollegium fremfor at repræsentere en part eller bestemte interesser. Udgangspunktet bør i stedet være, at bestyrelsesmedlemmerne hver især sætter individuelle kompetencer og faglig viden og indsigt proaktivt i spil i bestyrelsens arbejde. Dette er vigtigt for at kunne indfri fondens høje ambitioner og for at træffe kvalificerede beslutninger om fondens strategiske aktiviteter og investeringscases.

3.2 Behov for prioritering og synlige resultater

Evalueringen peger tilsvarende på, at der er behov for en større prioritering af de ressourcer, fonden har til rådighed. Det handler for det første om, at DSI skal fokusere deres arbejde på at spille en mere aktiv udadgående implementeringsrolle og i dette forløb holde kommunerne og andre involverede aktører mere i hånden. I forlængelse heraf nævner mange interessenter på tværs kapacitetsopbygningen ude i kommunerne som central og et område, hvor fonden skal spille en rolle. For det andet handler det om, at DSI fremadrettet skal være mere fokuseret på de investeringsområder, der egner sig bedst til finansiering gennem en social investering.

Først og fremmest viser evalueringen, at DSI skal spille en aktiv implementeringsrolle i de igangsatte investeringspartnerskaber. Det skal ske for at understøtte, at den pågældende indsats leverer på de opstillede resultat- og effektmål, og at investeringsmodellen og de tilhørende betalingsmekanismer implementeres efter hensigten. Flere interessenter vurderer i forlængelse heraf, at det er helt afgørende for DSI's fremtid, at fonden følger op og lykkes med sine nuværende projekter. Enkelte interessenter fra det statslige niveau efterspørger en såkaldt ”showcase” eller en ”Blockbuster”, der netop kan fungere som et eksempel på, at sociale investeringer godt kan udvikles og implementeres i en dansk kontekst. Det bør her dog nævnes, at disse interviews blev gennemført i januar 2021, dvs. før, DSI

udmeldte deres første reelle investering. Vigtigheden af opfølgningen skyldes, at interessentlandskabet har behov for at se konkrete resultater og cases for fortsat at kunne se en mening med DSI.

Evalueringen viser herudover, at flere af de interviewede interessenter påpeger, at langt fra alle indsats- og investeringsområder er velegnet og modne til finansiering gennem en social investering.

”Der skal foreligge klare målbare effektmål. Der skal være en datamæssig baselinemåling for effekt... Jeg tror også, man skal lade være med at fokusere på leverandørerne. Leverandørsiden skal helst i udbud.”

Ifølge de interviewede interessenter skal der være en række kriterier opfyldt før, det giver mening at finansiere et givent indsatsområde gennem en social investering. Der skal bl.a. være adgang til kvantificerbare data omkring målgruppen, så udviklingen af de opstillede resultat- og effektmål kan følges, og der skal være et solidt evidensgrundlag (valide evalueringer) til at dokumentere effekten af indsatsen. Endvidere er tilbagemeldingerne fra interviewpersonerne, at der skal være adgang til professionelle leverandører (helst i konkurrence med hinanden), der kan varetage opgaven med at levere en positiv forandring for den givne målgruppe.

Selvom den politiske aftalekreds bag DSI allerede har identificeret fem investeringsområder, som fondens midler kan disponeres indenfor, peger evalueringen således på, at der er behov for prioritering, og at DSI er endnu skarpere på at gå ud og identificere særlige kvalificerede og modne indsatser inden for de allerede prioriterede investeringsområder.

3.3 Behov for udvikling af standardprocesser til design og udvikling af sociale investeringer

Evalueringen peger desuden på, at særligt de kommunale interessenter oplever, at udviklingen og designet af sociale investeringer er en kompliceret opgave. Der efterspørges derfor i endnu højere grad standardmodeller til de kommunale aktører, der ønsker at begive sig i kast med sociale investeringer.

Interessenterne oplever, at udviklingen og designet af sociale investeringer ikke blot er en kompliceret opgave, men også en opgave, der medfører høje transaktionsomkostninger for de involverede parter. Med andre ord er der en oplevelse af, at man i nogle tilfælde skal starte forfra hver gang et nyt partnerskab for en social investering skal udvikles og implementeres. Eksempelvis adresseres den øgede organisatoriske kompleksitet, når nye aktører og kontraktstrukturer inddrages i udviklingspartnerskaberne, hvilket skaber usikkerhed ift. håndteringen af visse juridiske problemstillinger og en generel bekymring for, at det bliver dyrt i både tid og ressourcer.

Efterhånden, som der kommer flere erfaringer i Danmark, vil transaktionsomkostningerne alt andet lige blive mindre, da interessenterne derved kan trække på flere erfaringer og 'best practices'. Men indtil da vurderer interessenterne, at DSI har mulighed for i endnu højere grad at udvikle standardmodeller til inspiration for sociale investeringer.

”Det er vigtigt, at de finder flere standardprocesser i deres udviklingsarbejde med både kommuner, leverandører og andre investorer. Udvikle standardmåder at gribe processen an på. Man kan komme langt med standardmodeller, fx i due diligence processen hvor 80 % er aftalt på forhånd. Det giver en langt mere transparent proces for alle parter. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fx lavet det for offentlige partnerskaber – alle kan gå ind og lave et stort projekt vha. en standardkontrakt. Det tror jeg er klogt, at man gør noget af det samme inden for sociale effektinvesteringer.”

Fra interviewene på tværs foreslås det, at standardmodellerne kan kvalificeres med afsæt i forskningen på området og med inspiration fra både udlandet (særligt fra USA, UK og Finland), men også fra de danske myndigheder, som på andre områder har udviklet standardiserede samarbejdsmodeller for fx indgåelse af offentlig private partnerskaber. I den sammenhæng nævnes f.eks. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som en myndighed, der har udviklet en række standardiserede modeller for forskellige offentlige-private samarbejder (OPP), der eventuelt kan tages afsæt i.

3.4 Behov for at DSI understøtter nye investeringsmodeller

Evalueringen viser, at der er et behov for, at DSI understøtter nye investeringsmodeller, herunder specifikt såkaldte outcome-fonde.

Outcome-fonde skal skabe et større fælles økonomisk incitament på tværs af myndigheder til at modne markedet yderligere og udvikle sociale investeringer. Pointen med en statslig outcome-fond er, at staten betaler dele af gevinsten ved sociale investeringer, så det bliver mere attraktivt for eksempelvis de kommunale interessenter at deltage. Udfordringen lige nu, for særligt kommunerne, men også regionerne, er nemlig, at gevinsten ved sociale investeringer som regel ikke alene ligger hos enten kommunen eller regionen.

”DSI har en vigtig rolle som udviklingspartner og har gjort det muligt med en outcome-fond, men jeg tror, den er for lille. En outcome-fond er nødvendig for, at det kan være en fornuftig business case for kommunen. En stor del af gevinsten ligger også på de regionale og statslige budgetter.”

Således viser evalueringen, at der blandt flere interessenter er en forventning om, at en statslig outcome-fond vil understøtte modningen af markedet og skabe de rette incitamentstrukturer for kommunerne og regionerne således, at flere på sigt vil deltage i sociale investeringer.

3.5 Behov for specialiserede kompetencer til skalering og udbredelse af sociale investeringer

Evalueringen viser, at det på tværs af interessentgruppen italesættes, at DSI på sigt har behov for en stærkere økonomisk profil samt flere finansielle kompetencer for fortsat at kunne lykkes med at modne markedet og skalere investeringsmodellerne.

Først og fremmest er der generelt et ønske om, at DSI fremover styrker sin økonomiske profil, da behovet for rådgivning og sparring ifm. investeringerne er stort som følge af et umodent marked med få erfaringer at trække på.

”Det er en vigtig kompetence at kunne lave fremskrivninger på den økonomiske effekt. Vi skal bruge den del politisk til at gå videre med investeringscasen. Vi [i kommunerne] har brug for regnehjælp til at indkredse det således, at de tal vi ender med, er så retvisende som mulige.”

Konkret ’regnehjælp’ og løbende dialog med de kommunale interessenter er derved vigtig for kommunerne i forhold til at kvalificere de budgetøkonomiske beregninger og potentielle gevinster, der kan være over tid. I tillæg hertil efterspørges der også flere risiko- og monitoreringsstyringskompetencer hos DSI:

”DSI mangler finansielle kompetencer. DSI skal generelt være langt bedre til at lave risikovurderinger og forstå risikoen i de konkrete investeringscases. Det gør de ikke i dag, og problemet bunder i, at det er dyrt og svært at tiltrække de her kompetencer.”

Selvom DSI indtil videre er lykkedes med at levere kompetent og relevant sparring, er det en generel vurdering, at DSI’s sekretariat, med dets nuværende kompetenceprofil, får svært ved at dække hele det efterspurgte behov i fremtiden. Enkelte af de interviewede interessenter fra det rådgivende udvalg foreslår i forlængelse heraf, at DSI eller de offentlige myndigheder i stedet sætter opgaven i udbud med at modne investeringsmodellerne og tiltrække finansieringspartnere hos specialiserede konsulenthuse og advokatfirmaer inden for den finansielle sektor.

”Vi har pt. ikke en financial intermediary i Danmark, der er så specialiseret i sociale investeringer, men jeg er sikker på, at de juridiske og finansielle kompetencer findes i mange virksomheder og konsulenthuse”

Fra interviewene nævnes i den sammenhæng erfaringerne fra udlandet som eksempel, hvor det typisk er specialiserede investeringsvirksomheder som f.eks. FIM Private Equity Fund i Finland eller Social Finance i UK, der varetager og faciliterer de investeringsprojekter, der bestilles hos de offentlige myndigheder.

4. Opsummering

Resultaterne i denne evaluering bygger på interviews med 22 centrale aktører i markedet for sociale investeringer. Interviewpersonerne har alle beskæftiget sig med DSI og sociale investeringer og er udvalgt fordi, de enten arbejder, eller har arbejdet, med området på et strategisk eller et praktisk niveau.

Evalueringen har haft til formål at afdække interessenternes vurdering af dels de resultater, som DSI har skabt, dels deres ønsker og behov til DSI's fremtidige arbejde. Tilsammen taler dette ind i fondens fremtidige rolle, som evalueringen tilsvarende har haft til formål at belyse. Konkret har evalueringen skulle besvare følgende tre spørgsmål:

- Hvilke væsentlige resultater har DSI skabt?
- Hvilke behov og ønsker er der til DSI i forhold til at kunne understøtte udviklingen af sociale investeringer?
- Hvilke fremtidige roller knytter sig til DSI for at kunne indfri disse behov og ønsker?

Evalueringen peger på, at de centrale resultater, som DSI har skabt, er, at fonden har formået at etablere sig som en væsentlig aktør i markedet for udviklingen af sociale investeringer i Danmark. DSI har således skabt klarhed om regler og lovgivning, udviklet en samarbejdsmodel for interesserede aktører, understøttet den politiske opbakning til investeringstankgangen, samt, iværksat udviklingspartnerskaber og udviklet og foretaget de første fem investeringer. Derved viser evalueringen, at DSI er lykkedes med at levere flere resultater i rollen som både markedsmodner, udviklingsmotor og investor.

Evalueringen kan tilmed konkludere, at interessenternes ønsker og behov til DSI afhænger af hvilken interessentgruppe, der rettes fokus mod. Således har evalueringen vist, at ønskerne og behovene typisk centrerer sig omkring DSI's organisering samt strategiske- og kompetencemæssige profil, og at der - afhængigt af om man f.eks. er en statslig eller kommunal interessent - er forskellige ønsker til, hvilken retning fonden skal bevæge sig i. DSI står således tilbage med en prioriteringsopgave, hvor essensen er, at fonden skal favne mindre bredt, end den hidtil har gjort.

Afgørende for interessenternes vurdering af både DSI's resultater samt deres egne behov og ønsker til fondens fremtidige arbejde står de politiske forventninger, som fonden blev etableret under tilbage i 2018. Interessenterne peger på, at DSI ikke har levet op til disse forventninger, men tilføjer samtidigt, at forventningerne var urealistiske og ude af trit med virkeligheden ift. de rammer, som fonden blev etableret ud fra. Der var en forventning om, at DSI skulle kunne lidt af det hele i et marked, der var meget umodent – en rolle, som fonden af naturlige årsager har haft svært ved at leve op til.

Evalueringen viser samlet set, at situationen i dag er en anden. DSI har altså formået at skabe rammerne for, at markedet for sociale investeringer har kunne udvikle sig ved bl.a. at skabe klarhed om regler og lovgivning og igangsætte udviklingspartnerskaber samt en række sociale investeringer. Interviewene med interessenterne peger dog på, at det fortsat er nødvendigt at modne markedet og vise potentielle aktører, hvordan man lykkes med sociale investeringer. Selvom der er sket meget i markedet de seneste år, peger evalueringen altså på, at der stadigvæk er et behov for at arbejde yderligere med markedsmodningen.

5. Metode og datagrundlag

Oxford Research har på opdrag af Den Sociale Investeringsfond gennemført en række kvalitative dybdeinterview med centrale nøglepersoner i markedet for sociale investeringer. Derudover er der gennemført et fokusgruppeinterview med fire medarbejdere fra DSI's sekretariat. De interviewede personer er nøje udvalgt. Kriteriet for udvælgelsen har været, at informanterne enten arbejder, eller har arbejdet med området, på enten et strategisk eller praktisk niveau. Interessenterne repræsenterer derved forskellige interessenttyper, som hver især har forskellige tilgange og erfaringer med sociale investeringer.

Interviewene er gennemført med udgangspunkt i en interviewguide, som har forsøgt at afdække interessenternes relation til, og eventuelle samarbejdsforhold, med DSI. Spørgsmålene har kredset om en vurdering fra de interviewedes side af DSI's resultater og mål samt hvilke nye behov, kompetencer og strategier, som interessenten oplever som væsentlige for, at DSI kan lykkes med at indfri de forventninger og potentialer, der er til fonden.

Navn	Titel	Organisation
Claus Ørum Mogensen	Kontorchef	KL
Jørgen Søndergaard	Forskningsleder	VIVE
Trine Elmelund Christensen	Kontorchef	Finansministeriet
Julie Grunnet	Afdelingschef	Social- og Ældreministeriet
Ellen Klarskov Lauritzen	Direktør	Socialstyrelsen
Andreas Klein Eriksen	Kontorchef	Social- og Ældreministeriet
Rasmus Baagland	Chefkonsulent	Sundhedsstyrelsen
Signe Caspersen	Vicedirektør	Digitaliseringsstyrelsen
Peter Pedersen	Økonomidirektør	Aarhus Kommune
Mads Bundgaard	Økonomisk konsulent i sociale forhold og beskæftigelse	Aarhus Kommune
Bjarne Bo Larsen	Jobcenterchef	Brøndby Kommune
Nina Nowack-Rosenquist	Direktions- og velfærdspolitisk konsulent	Vejle Kommune
Johan Hornemann	Projektleder	Guldborgsund Kommune
Per Nikolaj Bukh	Professor i offentlig ledelse og økonomistyring	Aalborg Universitet
Mads Bilstrup	Formand	Dansk Socialrådgiverforening
Jannik Tharben Buchholz	Ledende partner	Den Sociale Kapitalfond
DSI	Repræsentanter fra sekretariat og bestyrelse	Den Sociale Investeringsfond

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Vesterbrogade 149
1620 København V
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu