

Det danske marked og økosystem for sociale investeringsprogrammer

En markeds- og aktøraftdækning



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

Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Kunde

Den Sociale Investeringsfond

Undersøgelsen er gennemført af Oxford Research i samarbejde med Realize

Juni 2020



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

Indholdsfortegnelse

Executive summary	1
Indledning	1
Formål med rapporten	1
Resumé	2
Økosystemets styrker og potentialer	3
Økosystemets udfordringer og barrierer	4
Anbefalinger til udvikling af økosystemet	5
1. Indledning	7
1.1 Den Sociale Investeringsfond	9
1.2 Markedet som et økosystem	9
1.3 Metode og datagrundlag	11
2. Overblik over de aktuelle erfaringer	13
2.1 De internationale erfaringer	13
2.2 De danske erfaringer	14
2.2.1 Sociale effektinvesteringer	15
2.2.2 Partnerskaber og pilotprojekter	15
2.2.3 Kommunale sociale investeringsfonde og puljer	17
3. Økosystemets styrker og potentialer	18
3.1 Stor forskel på aktørernes kendskab til og viden om sociale investeringsprogrammer	18
3.2 Udbredt interesse for sociale investeringsprogrammer	19
3.2.1 De fleste aktører handler på deres interesse for sociale investeringsprogrammer	20
3.3 Aktørernes vurdering af styrker og potentialer ved sociale investeringsprogrammer	24
3.3.1 Sociale investeringsprogrammer kan professionalisere velfærdsindsatsen i samfundet	24
3.3.2 Skalering af virksomme indsatser og udvikling af nye innovative løsninger	25
4. Økosystemets udfordringer og barrierer	28
4.1 Manglende praksisviden og kompetencer	28
4.1.1 Myndigheders konkrete viden- og kompetencebehov	30
4.1.2 Leverandørernes konkrete viden- og kompetencebehov	30
4.1.3 Investorers konkrete viden- og kompetencebehov	32
4.2 Tillid og kendskab til aktørerne i markedet	35
4.3 Organisatoriske udfordringer	36
4.4 Eksterne udfordringer	37
4.4.1 Skepsis over for og usikkerhed omkring lovgivning og regler	37
4.4.2 Usikkerhed omkring pengestrømmene i sociale investeringsprogrammer	39

4.4.3 Bekymring om for høje transaktionsomkostninger	39
4.4.4 Nervøsitæt om de imagemæssige og etiske aspekter ved sociale investeringsprogrammer	40
4.4.5 Manglende risikovillighed på tværs af aktørerne	41
4.4.6 Præmature metoder og modeller til estimering af risici og værdiansættelser af sociale investeringsprogrammer	41
5. Anbefalinger til udvikling af økosystemet for sociale investeringsprogrammer	43
5.1 Designe og afprøve prototyper på sociale investeringsprogrammer	43
5.2 Styrke netværk i økosystemet	44
5.3 Sikre implementeringsstøtte i økosystemet	44
6. Metode og datagrundlag	46
6.1 Kortlægning af aktørerne i markedet	46
6.2 Kvalitativ dybdeanalyse af det danske økosystem	46
6.3 Den kvantitative baselinemåling	48

Executive summary

Indledning

I forlængelse af en øget opmærksomhed om de store udfordringer med at få greb om og finde finansiering til en række tiltagende og komplekse samfundsproblemstillinger, bl.a. hjemløshed, blev det første sociale investeringsprogram sat på dagsorden i Storbritannien i 2009. Siden da har iværksættelsen af sociale investeringsprogrammer taget fart i Storbritannien såvel som i vores nabolande i Finland og Sverige m.fl.

Hvad er sociale investeringsprogrammer?

Sociale investeringsprogrammer udgør rammen om en ny måde at arbejde med samfundets velfærdsudfordringer på. Sociale investeringsprogrammer skal levere på en såkaldt "dobbel bundlinje" ved både at skabe menneskelige og økonomiske resultater. Den dobbelte bundlinje etableres ved, at der gennemføres en indsats, som skaber positive livsforandringer for en målgruppe, og at de positive livsforandringer kan kobles til gevinster på offentlige budgetter. Et eksempel kunne være en indsats, der skaber bedre trivsel for sårbare voksne ved at hjælpe dem til i højere grad at kunne mestre deres eget liv, og hvor den større livsmestring reducerer behovet for kommunal bostøtte.

Potentialerne i sociale investeringsprogrammer som et værktøj i velfærdsindsatsen er store, da de ud over at skabe et livsforbedrende resultat for målgruppen sigter mod at skabe budgetgevinster for offentlige aktører, etablere et alternativt (og mere bæredygtigt) investeringsmarked og åbne den offentlige velfærd over for civilsamfundsaktører og private velfærdsleverandører.

I Danmark er der også kommet en øget bevidsthed om potentialerne i sociale investeringsprogrammer. I december 2018 blev Den Sociale Investeringsfond (DSI) vedtaget ved lov af et bredt folketingsflertal. Fonden har til formål at udvikle og udbrede sociale investeringsprogrammer, der både skaber bedre liv og bedre offentlig økonomi.

Formål med rapporten

Det er en ambitiøs målsætning at modne og udvikle sociale investeringsprogrammer i lyset af et dansk marked med ganske få erfaringer og med et bredt aktørlandskab bestående af både myndigheder, leverandører og investorer. Den Sociale Investeringsfond ønsker med nærværende rapport at få tilvejebragt en baselinemåling af markedet for sociale investeringsprogrammer, der bl.a. identificerer centrale barrierer og potentialer for udvikling af sociale investeringsprogrammer.

Formålet med rapporten er at sikre et solidt vidensgrundlag og fælles sprog om de væsentligste interne såvel som eksterne forhold, der påvirker de danske aktørers mulighed for at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer. Formålet er samtidig, at rapporten vil inspirere flere velfærdsaktører til at afprøve sociale investeringsprogrammer, for at løse tiltagende og komplekse velfærdsudfordringer.

Oxford Research har i samarbejde med Realize derfor gennemført en omfattende og empirisk velfunderet undersøgelse, der bygger på flere metoder og datakilder. Vores tilgang i analysen er at se

markedet for sociale investeringsprogrammer som et 'økosystem'. I en økosystemsanalyse fokuseres der ikke blot på de enkelte aktører og deres bevæggrunde, rationaler og udfordringer osv., men også på forhold som tillid, netværk, viden og kompetencer blandt og mellem aktørerne. Netop disse forhold ved vi fra andre lignende økosystemsanalyser er vigtige parametre i udvikling af et velfungerende økosystem.

Resumé

Rapporten består af fire hovedkapitler og et afsluttende metodekapitel. De væsentlige resultater fra de fire hovedkapitler opsummeres i det følgende. For en nuanceret gennemgang af resultaterne henvises til kapitel 2 – overblik over de aktuelle erfaringer, kapitel 3 – økosystemets styrker og potentialer, kapitel 4 – økosystemets udfordringer og barrierer og kapitel 5 – anbefalinger til udvikling af økosystemet for sociale investeringsprogrammer.

Et overblik over de aktuelle erfaringer

I en international kontekst er Danmark i den spæde opstart, når det gælder udvikling af et egentligt marked og økosystem for sociale investeringsprogrammer.

En gennemgang af de konkrete erfaringer i Danmark viser, at der pt. (juni, 2020) er igangsat to reelle sociale investeringsprogrammer i form af sociale effektinvesteringer i Ballerup (**Jobs til borgere med autisme-diagnose**) og Aalborg (**Jobs til psykisk sårbare borgere**), i begge tilfælde med Den Sociale Kapitalfond som investor.

Dertil kommer, at Den Sociale Investeringsfond har offentliggjort fondens to første partnerskaber med **Hjem til Alle alliancen** og **Forebyggelsesalliancen**. Begge partnerskaber er ved at udvikle en prototype for henholdsvis, hvordan hjemløshed blandt unge kan bekæmpes gennem sociale investeringsprogrammer, samt hvordan der kan sættes tidligere og mere forebyggende ind over for stigende udfordringer med svær overvægt og type 2-diabetes. Den Sociale Investeringsfond er i partnerskab med aktører på området også ved at etablere en vidensportal, der skal samle viden, værktøjer og erfaringer fra arbejdet med sociale investeringsprogrammer, for at bidrage til at modne markedet og gøre det attraktivt for flest mulige velfærdsaktører at deltage i sociale investeringsprogrammer

Yderligere har Fonden for Sociale Investeringer, som er en erhvervsdrivende fond, der udarbejder sociale investeringsprogrammer iværksat fondens første investeringsprojekt **Kvinder i job**. Projektet, hvis formål er at bringe kvinder med flygtninge- og indvandrerbaggrund i arbejde, er struktureret omkring et partnerskab mellem kommuner, virksomheder og Fonden for Sociale Investeringer.

Endeligt viser gennemgangen, at enkelte kommuner har taget initiativ til at etablere **kommunale sociale investeringsfonde/puljer** med henblik på at kickstarte sociale investeringsprojekter i samarbejde med leverandører og andre investorer.

På trods af de lovende partnerskaber, prototyper, investeringsfonde mv. er det samlede billede, at de konkrete erfaringer stadig er ganske begrænsede og hviler pt. på en forholdsvis lille aktørgruppe i markedet. Gennemgangen viser yderligere, at de igangværende aktiviteter tillægger investeringsbegrebet forskellig vægt, og det handler ikke kun om at fremme 'standardmodellen' inden for sociale investeringsprogrammer, altså de sociale effektinvesteringer.

Økosystemets styrker og potentialer

Stor interesse for at arbejde med sociale investeringsprogrammer

For det første viser analysen, at der på tværs af aktørtyperne er en forholdsvis stor interesse for at arbejde med sociale investeringsprogrammer. Ser vi alene på den kvantitative baselinemåling vurderer 75 pct., at de som minimum i nogen grad er interesseret, heriblandt vurderer 20 pct., at de i meget høj grad er interesseret.

Sammenholder vi data med de kvalitative interview viser analysen, at særligt de **filantropiske fonde** i Danmark har relativt meget viden og interesse i området, og enkelte af de filantropiske fonde er allerede aktive med at understøtte en markedsopbygning, ved at finansiere udviklingen og implementeringen af konkrete indsatser. F.eks. bidrager både Bikubenfonden og Trygfonden med kapital til at starte Fonden for Sociale Investeringer, ligesom begge fonde medfinansierer Den Sociale Investeringsfonds vidensportal. Yderligere viser analysen, at de **store civilsamfundsorganisationer** i høj grad er interesseret i området og desuden har en forholdsvis høj professionalisme i at arbejde med fundraising. På trods af udfordringer med at kunne dokumentere effekten af indsatsen, hvilket gør det vanskeligt at koble effekt til en økonomisk gevinst i et socialt investeringsprogram, vidner det alt andet lige om en organisatorisk parathed hos de store civilsamfundsorganisationer til at indgå i partnerskaber med eksterne investorer.

Desuden ser vi, at der blandt de **offentlige myndigheder** er en udtalt politisk opbakning og ambition på området. Den Sociale Investeringsfond er etableret ved lov med et bredt folketingsflertal og derudover har Social- og Indenrigsministeriet oprettet et nyt kontor, der skal styrke og udbrede investeringstankegangen på velfærdsområderne. På kommunalt og regionalt niveau peger analysen på en forholdsvis stor interesse og politisk opbakning til området.

Omvendt er der også en forholdsvis stor andel af aktørerne i markedet herunder særligt blandt de **institutionelle og private investorer** samt små **private velfærdsleverandører** og **socialøkonomiske virksomheder**, der har et mere varieret og oftest relativt lavere kendskab til og interesse for området. Med hensyn til investorerne skal det dog nævnes, at vi ser en tendens med et øget fokus på understøtte og bidrage til et socialt og klimamæssigt bæredygtigt samfund gennem deres investeringer. At der er en række både offentlige og private investorer, som har et udtalt fokus på 'impact' og det bæredygtige samfund gennem deres investeringer er alt andet lige et potentiale for at udvikle markedet for sociale investeringsprogrammer.

Den forholdsvis store interesse for sociale investeringsprogrammer er en styrke og et potentiale i det danske økosystem, da selve grundlaget for at udvikle et reelt marked er, at aktørerne er interesseret.

Skalering af virksomme indsatser og udvikling af nye innovative løsninger

For det andet viser analysen, at der generelt i det danske økosystem er en tro på, at sociale investeringsprogrammer rummer et forholdsvis stort potentiale som metode og tilgang til at arbejde med samfundets velfærdsudfordringer på. Her skal det dog understreges, at der er forskelle på aktørerne som det uddybes i kapitel 2.

De centrale potentialer som fremhæves af aktørerne er, at sociale investeringsprogrammer kan skalere virksomme indsatser og udvikle nye innovative løsninger. Data fra den kvantitative baselinemåling viser, at over halvdelen af de aktører, der er interesseret i at arbejde med sociale investeringsprogrammer vurderer, at udvikling af nye innovative løsninger er den vigtigste bevæggrund. Yderligere viser

analysen, at der på tværs af aktørerne en forventning om, og en tro på, at sociale investeringsprogrammer kan være med til at professionalisere velfærdsindsatserne, blandt andet på grund af det systematiske og helhedsorienterede fokus på både effekt og økonomisk rentabilitet.

Et godt fundament for at modne og udvikle markedet for sociale investeringsprogrammer

For det tredje kan det konkluderes, at de primære aktører findes og er til stede i det danske økosystem for sociale investeringsprogrammer i form af en stærk offentlig sektor med kommuner, regioner og statslige aktører, veletablerede civilsamfundsorganisationer/private velfærdsleverandører samt forholdsvis store offentlige og private investeringsaktører. Derudover har mange af de danske aktører erfaring med at indgå i offentlig-private samarbejder på andre områder. På trods af væsentlige udfordringer og barrierer, som der redegøres for i næste afsnit, giver det et samlet indtryk af, at fundamentet for at udvikle og modne et reelt marked for sociale investeringsprogrammer er til stede i Danmark, om end kunsten er og bliver at få aktørerne i markedet til at samles og arbejde sammen.

Økosystemets udfordringer og barrierer

Mens der er en forholdsvis stor interesse for sociale investeringsprogrammer i det danske økosystem, viser analysen også, at der er en række væsentlige udfordringer og barrierer for videreudvikling af et velfungerende økosystem.

Manglende praksisviden og kompetencer i relation til sociale investeringsprogrammer

En helt central pointe er, at øget viden og kompetencer er afgørende for, at aktørerne i markedet kan tage det næste skridt imod at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer. De fleste påpeger i den forbindelse, at de mangler praksisviden om flere væsentlige forhold i relation til sociale investeringsprogrammer: Blandt andet ift. at udforme resultatkontrakter, dokumentere effektkæder, måle pengestrømme og generelt estimere egen risici forbundet med det sociale investeringsprogram. Ud over de specifikke videns- og kompetencebehov, peger analysen på, at mange aktører mangler en generel forståelse af, hvad sociale investeringsprogrammer er, herunder også et større kendskab til relevante investeringscases.

Eksterne udfordringer ved at etablere sociale investeringsprogrammer

Yderligere viser analysen, at der er en række udfordringer og barrierer, der relaterer sig til eksterne forhold ved at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer. Flere udtrykker en usikkerhed omkring lovgivning og regelgrundlaget, herunder budgetloven som et eksempel på en lovgivningsmæssig barriere. Det skyldes bl.a., at de årlige budgetter i budgetloven og de tilhørende sanktionsregler mindsker fleksibiliteten og forhindrer f.eks. kommunerne i at koble en langsigtet social investeringsindsats med de årlige budgetter. Herudover sætter flere spørgsmålstejn ved om der findes velegnede modeller til at dokumentere effektkæder og pengestrømme f.eks. med henblik på at dokumentere sociale forandringer for målgruppen og hvordan denne forandring kobles til gevinster. I det perspektiv er flere af de interviewede aktører bekymret om for høje transaktionsomkostninger, hvis der skal bruges mange ressourcer på at udvikle disse modeller til at dokumentere effektkæder og pengestrømme. Med for høje transaktionsomkostninger menes der, at de mulige gevinster ved modellen ikke opvejes af omkostninger forbundet med at udvikle den.

Organisatoriske udfordringer i den offentlige sektor

Derudover viser analysen, at særligt de offentlige myndigheder er usikre på, hvordan sociale investeringsprogrammer flugter med forvaltningsmæssige budgethensyn og de offentlige silostrukturer. En central udfordring er i den forbindelse, hvordan de offentlige aktører på tværs af forvaltninger og kommunale, regionale og statslige grænser snakker sammen og sikrer, at gevinsterne ved det sociale investeringsprogram hjemtages korrekt og bruges til både at betale investoren sit afkast og eventuelt til at reinvestere i nye sociale investeringsindsatser.

Anbefalinger til udvikling af økosystemet

Med afsæt i analysens resultater har vi identificeret **tre centrale fokus- og indsatsområder**, som skal adresseres for reelt at udvikle og modne det danske økosystem for sociale investeringsprogrammer. Fokus- og indsatsområderne skal læses og forstås ud fra tre særlige forudsætninger: 1) For det første skal de ses i lyset af et relativt nyt dansk marked med ganske få erfaringer og med et bredt og forholdsvis fragmenteret aktørlandskab bestående af både myndigheder, leverandører og investorer. 2) For det andet er der tale om overordnede indsats- og fokusområder i modsætning til en udtømmende behandling af de mangefacetterede tiltag og virkemidler, det vil kræve at udvikle og modne markedet. De identificerede indsats- og fokusområder er således nogle, der skal arbejdes videre med. 3) For det tredje er anbefalingerne ikke målrettet udvalgte aktører i økosystemet. Et stærkt og velfungerende økosystem forudsætter, at en bred kreds af aktører adresserer rapportens anbefalinger, og dermed indgår aktivt i arbejdet og partnerskaberne henimod en markedsmodning af sociale investeringsprogrammer.

De tre centrale fokus- og indsatsområder er følgende:

Design og afprøve prototyper på sociale investeringsprogrammer

En central pointe i analysen er, at der er et stort behov i økosystemet for praksisviden og kompetencer i relation til at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer. Vi vurderer derfor, at det er helt afgørende for den videre udvikling og modning af markedet, at der designes og afprøves flere prototyper på sociale investeringsprogrammer. Formålet med prototyperne er at gøre konkrete erfaringer med, hvordan udvikling og implementering af sociale investeringsprogrammer kan ske i en dansk kontekst. Og at erfaringerne sammenholdes med de potentialer og barrierer, der i økosystemet opleves at være for sociale investeringsprogrammer, for at prototyperne kan formidles og inspirere flere til at prøve kræfter med programmerne fremadrettet.

Styrke netværk i økosystemet

Analysen viser, at økosystemet pt. består af et forholdsvis fragmenteret aktørlandskab, hvor tilbagemeldingerne er, at aktørerne mangler dybdeviden om hinanden. Samtidig er de usikre på, hvem der reelt er interesserede i at afsøge mulighederne for at starte et partnerskab om at løse en velfærdsmæssig udfordring i et socialt investeringsprogram. Det skyldes både usikkerhed og manglende viden om de særlige vilkår, der ligger til grund for at kunne iværksætte et socialt investeringsprogram, men også en vurdering af, at mange aktører i markedet ikke ser det som *deres* ansvar at komme i gang. Vi vurderer derfor, at der er behov for at samle netværk, der i fællesskab afsøger mulighederne for at iværksætte sociale investeringsprogrammer til at løse konkrete og komplekse udfordringer fx ensomhed og unges mistrivsel. Formålet med netværkene er at samle aktører bredt inden for temaspesifikke områder /problemstillinger, for at tage udgangspunkt i udfordringen og bryde med de siloer og sektorskillevægge, der kan præge aktuelle indsatser.

Sikre implementeringsstøtte i økosystemet

Endelig peger analysen på et stort behov for at understøtte udviklingen og implementeringen af sociale investeringsprogrammer. Behovet for implementeringsstøtte gælder alle dele af økosystemet, men er i særlig grad tydeligt hos kommunerne, regionerne og staten, hvor der er stor forskel på vidensniveau og organisatorisk parathed. Vi vurderer derfor, at der er behov for aktivt at understøtte udviklingen af sociale investeringsprogrammer med viden og kompetencer bl.a. til indsatsbeskrivelser, udvikling af betalingsmekanismer og kontraktudformning. Vi vurderer samtidig, at der skal tænkes i opkvalificering, kompetenceudvikling og videndeling i økosystemet, for at særligt myndighederne kan få den organisatoriske modenhed, det kræver, i form af helhedsorientering, tværgående samarbejde, ledelsesopbakning, fælles sprog m.v. Formålet med implementeringsstøtte er at bidrage til at få etableret de rette strategier og en understøttende organisering, både i forhold til at understøtte udviklingsarbejde, afprøvningen af prototyper og iværksættelsen af egentlige sociale investeringsprogrammer. I lyset af det forholdsvis umodne marked er behovet for implementeringsstøtte særligt stort nu i begyndelsen, indtil aktørerne selv opbygger de fornødne kompetencer og organisatorisk kapacitet.

1. Indledning

I december 2018 blev Den Sociale Investeringsfond (DSI) vedtaget ved lov af et bredt folketingsflertal. Fonden har til formål at udvikle og udbrede sociale investeringsprogrammer, der både skaber bedre liv og bedre offentlig økonomi. Sociale investeringsprogrammer er ny form for samarbejde omkring en særlig form for investering. En eller flere investorer finansierer en velfærdsindsats for en myndighed, der skal forbedre en gruppe borgeres livssituation og samtidig forbedre myndighedens budget. Investeringselementet kommer til udtryk ved, at den offentlige myndighed kun betaler investoren for indsatsen, hvis både borgerens livssituation og myndighedens budget forbedres (se boks 1.1).

Det er en ambitiøs målsætning at modne og udvikle sociale investeringsprogrammer i et nyt marked med et bredt aktørlandskab bestående af både myndigheder, leverandører og investorer. Den Sociale Investeringsfond ønsker med nærværende rapport at få tilvejebragt en baselinemåling af markedet for sociale investeringsprogrammer, der bl.a. identificerer centrale barrierer og potentialer for udvikling af sociale investeringsprogrammer. Formålet med rapporten er at sikre et solidt vidensgrundlag og fælles sprog om de væsentligste interne såvel som eksterne forhold, der påvirker de danske aktørers mulighed for at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer. I forlængelse af rapportens resultater opstilles konkrete anbefalinger til fokus- og indsatsområder, der skal arbejdes videre med, for at modne og udvikle markedet for sociale investeringsprogrammer.

Boks 1.1: Hvad er sociale investeringsprogrammer?

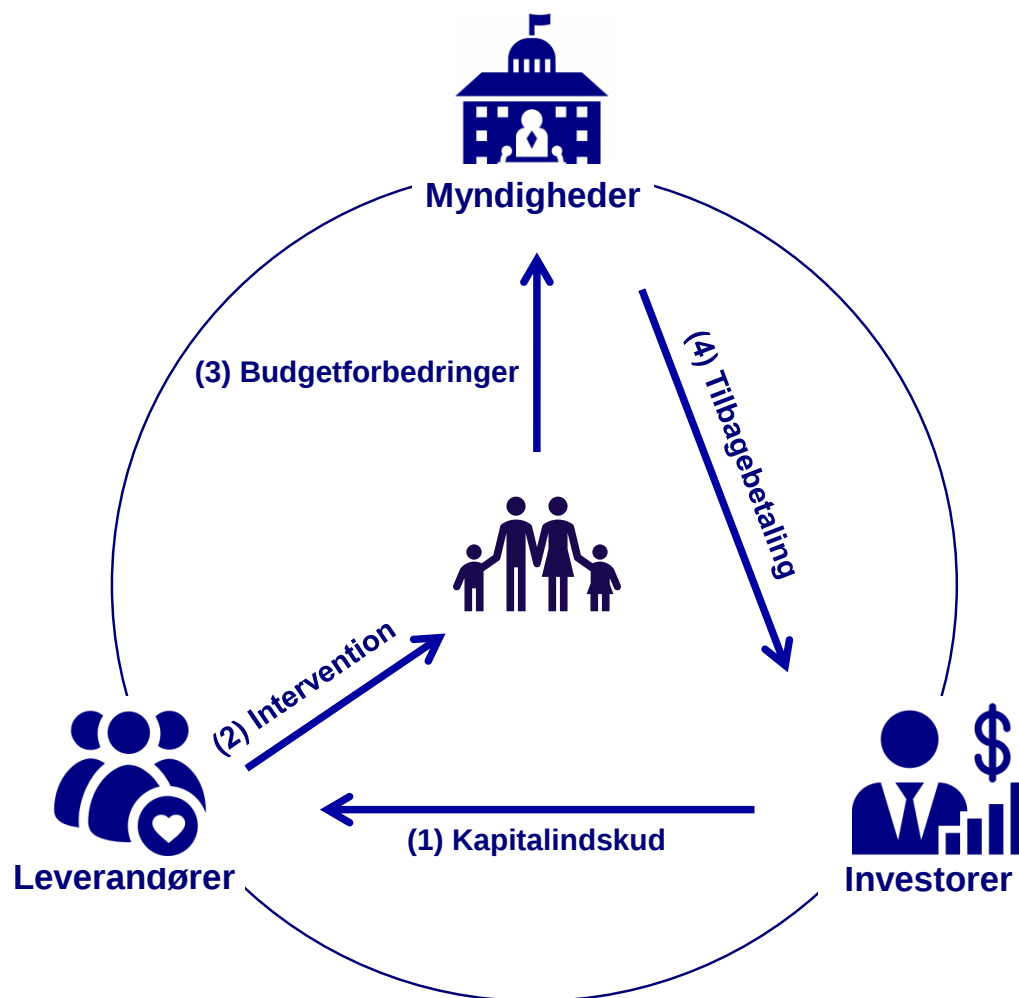
Sociale investeringsprogrammer udgør rammen om en ny måde at arbejde med samfundets velfærdsudfordringer på. Sociale investeringsprogrammer skal levere på en såkaldt "dobbelt bundlinje" ved både at skabe menneskelige og økonomiske resultater. Den dobbelte bundlinje etableres ved, at der gennemføres en indsats, som skaber positive livsforandringer for en målgruppe, og at de positive livsforandringer kan kobles til gevinster på offentlige budgetter. Et eksempel kunne være en indsats, der skaber bedre trivsel for sårbare voksne ved at hjælpe dem til i højere grad at kunne mestre deres eget liv, og hvor den større livsmestring reducerer behovet for kommunal bostøtte.

Sociale effektinvesteringer – standardmodellen for sociale investeringsprogrammer

Der findes en række modeller for, hvordan sociale investeringsprogrammer kan se ud. Standardmodellen er defineret som en *social effektinvestering* og fungerer i sin simpleste form som følger: Et partnerskab indgås mellem en offentlig myndighed, en leverandør og en investor. Partnerskabet initieres ved, at myndigheden indgår en aftale på resultatvilkår med en leverandør om en indsats, der både skaber bedre liv og bedre offentlig økonomi, og en investor, som ønsker at investere i leverancen af indsatsen. Investoren bærer risikoen og stiller kapital til rådighed for leverandøren. Kun hvis indsatsen skaber de aftalte sociale og økonomiske effekter, betaler myndigheden investoren tilbage plus et afkast.

En illustration af standardmodellen for sociale investeringsprogrammer (sociale effektinvesteringer) fremgår af nedenstående figur.

Figur 1.1 Sociale effektinvesteringer – standardmodellen for sociale investeringsprogrammer



I figuren er processen i en social effektinvestering illustreret ved en talrække som følger:

1. Investoren indsætter startkapital til at udvikle og levere en intervention med udgangspunkt i en resultatkontrakt på baggrund af fælles målsætninger udviklet i partnerskabet.
2. Leverandøren udfører med udgangspunkt i kapitalindskuddet og resultatkontrakten en intervention for målgruppen.
3. De offentlige myndigheder oplever en budgetforbedring, hvis interventionen har en livsforberedende effekt på målgruppen.
4. Myndighederne tilbagebetaler kapitalindskuddet plus et afkast til investoren, hvis de resultater partnerskabet har aftalt opnås og resultatkontrakten dermed er indfriet.

1.1 Den Sociale Investeringsfond

Den Sociale Investeringsfond er etableret ved lov af et bredt folketingsflertal i 2018 som en uafhængig forvaltningsenhed, der pt. er en del af Social- og Indenrigsministeriets ressortområde. Den Sociale Investeringsfond har til formål, at 1) udbrede indsatser på de større velfærdsområder, der skaber bedre resultater og samtidig mindsker de offentlige udgifter, og 2) udvikle og modne nye indsatser på de større velfærdsområder, der kan danne grundlag for nye offentlige og private investeringer.

Den Sociale Investeringsfond indgår flere typer samarbejder; udviklingspartnerskaber med henblik på at udvikle sociale investeringsprogrammer og investeringer i sociale investeringsprogrammer.

Den Sociale Investeringsfond har ved lov fået stillet en række finansielle instrumenter til rådighed, herunder etableringen af partnerskaber. De øvrige instrumenter er bl.a. tilskud, lån, kapitaltilsagn samt stiftelse af selskaber og fonde, og disse instrumenter har til formål at modne samarbejder med en dobbelt bundlinje gennem sociale investeringsprogrammer fx som sociale effektinvesteringer, outcome-fonde og lignende.

Den Sociale Investeringsfond kan understøtte udviklingen af sociale investeringsprogrammer gennem forskellige roller:

- **Videnspartner:** Løbende sparring i forhold til evaluering og aktiviteter relateret til videreudvikling af initiativer.
- **Katalysator:** Afdækning af usikkerheder i forhold til opgørelse og realisering af sociale og økonomiske gevinster og/eller bidrag til resultatbetaling med henblik på at styrke investeringscasen.
- **Investor:** Ansvar for realisering af social forandring og/eller økonomiske gevinster dvs. finansiering af indsatser mod at få adgang til et potentielt afkast såfremt indsatsen skaber de ønskede resultater/effekter.

1.2 Markedet som et økosystem

Vores tilgang i analysen er at se markedet for sociale investeringsprogrammer som et 'økosystem'. Økosystemet består først og fremmest af de tre primære aktører i form af offentlige myndigheder, leverandører og investorer (se boks 1.2 på næste side) samt en række øvrige aktører, som hver især er nødvendige for at få sociale investeringsprogrammer til at fungere.

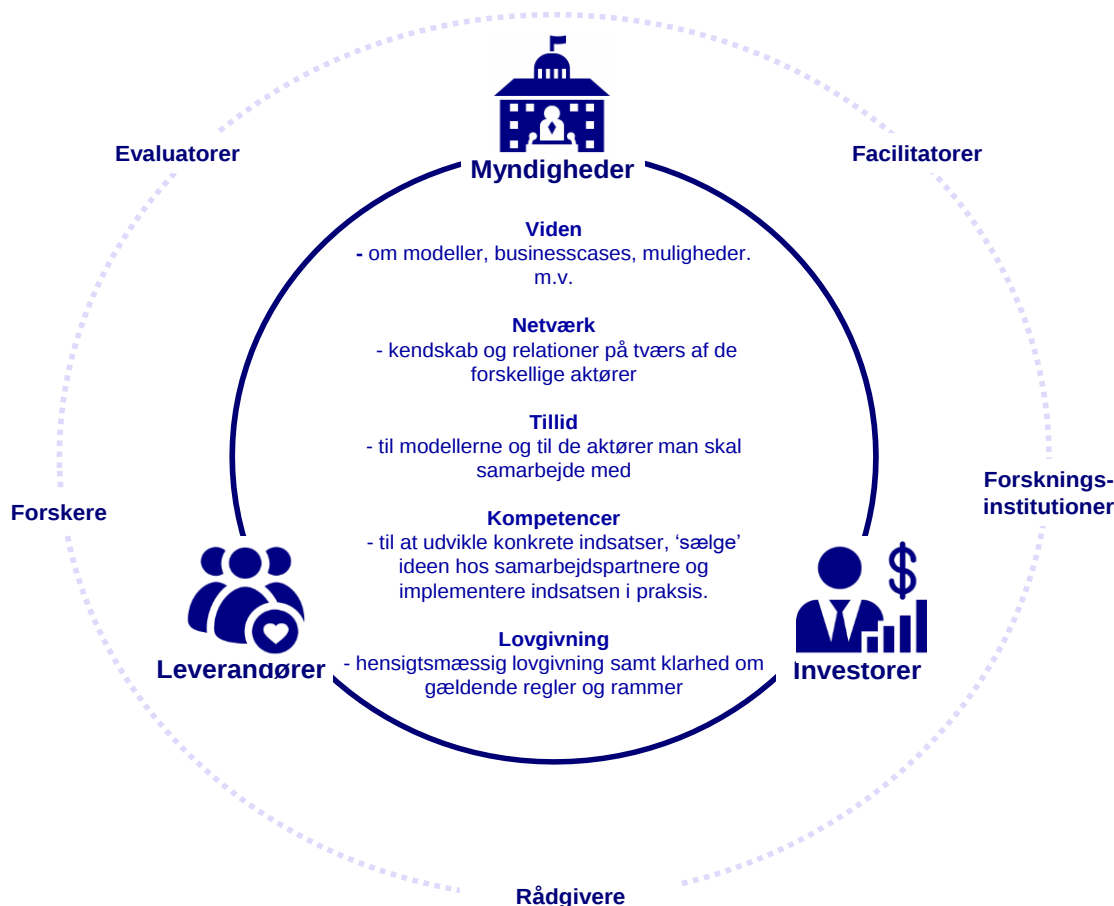
Boks 1.2: De primære aktørers roller i sociale investeringsprogrammer

- **Offentlig myndighed:** En offentlig myndighed er enten en kommune, region eller statslig institution. Myndigheden er typisk bestiller eller udbyder af et socialt investeringsprogram og vil derfor først betale for indsatsen, når de aftalte effektmål, som på forhånd er aftalt i resultatkontrakten, er opnået.
- **Leverandør:** En leverandør kan både være en offentlig myndighed, en civilsamfundsorganisation, privat virksomhed, en uddannelsesinstitution eller lignende. Som leverandør i et socialt investeringsprogram er man forpligtet til at levere den ønskede effekt (sociale forandring), imens at investorerne tager den økonomiske risiko i resultatkontrakten.
- **Investor:** Investoren kan både være en pensionskasse, en privat person, en privat eller offentlig fond, der uddeler til almennyttige formål, eller lignende. Den Sociale Investeringsfond er som investeringsfond et eksempel på en mulig investor. I et socialt investeringsprogram investerer investoren i leverancen af indsatsen. Når den ønskede effekt, som på forhånd er aftalt i resultatkontrakten, er leveret, betaler myndigheden investoren.

Hvor der i en traditionel markedsanalyse primært er fokus på at tage temperaturen på udbud og efterspørgsel, går økosystemsanalysen langt dybere og grundigere til værks i sin analyse og forståelse af et givent marked. I en økosystemsanalyse fokuseres der ikke blot på de enkelte aktører og deres bevæggrunde, rationaler og udfordringer osv., men også på forhold som tillid, netværk, viden og kompetencer blandt og mellem aktørerne. Netop disse forhold ved vi fra andre lignende økosystemsanalyser er vigtige parametre i udvikling af et velfungerende økosystem.

I figur 1.2 på næste side ses en illustration af vores tænkning af markedet for sociale investeringsprogrammer som et økosystem. De primære aktører og parametre som tillid og viden osv. er illustreret i indercirkel, mens eksempler på øvrige aktører i økosystemet er illustreret i figurens stiplede ydercirkel. Øvrige aktører er f.eks. rådgivere, evaluatore og facilitatorer mv., hvis formål i økosystemet er at bistå myndigheder, leverandører og investorer i at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer.

Figur 1.2 Et velfungerende økosystem for sociale investeringsprogrammer



At ydercirklen er stiplede, er desuden udtryk for, at det danske marked for rådgivere, facilitatorer mv. er forholdsvis nyt i en international kontekst med et væsentligt mindre antal tilsvarende aktører med stor erfaring og kapacitet. Eksempelvis findes der rådgivere og facilitatorer i Storbritannien som siden 2007 har understøttet en stærk markedsudvikling og som i dag er autoriseret og reguleret af det britiske finanstilsyn (FCA).¹

1.3 Metode og datagrundlag

Oxford Research har på opdrag af Den Sociale Investeringsfond gennemført en omfattende og empirisk velfunderet undersøgelse, der bygger på flere metoder og datakilder. Denne metodiske triangulering sikrer, at de væsentlige potentialer, udfordringer og barrierer ved sociale investeringsprogrammer belyses fra flere relevante vinkler og sikrer valide og anvendelsesorienterede analyseresultater. Følgende metoder og datakilder er anvendt i undersøgelsen:

- **En kortlægning og aktørafdækning** af det danske økosystem for sociale investeringsprogrammer herunder et overblik over de aktuelle erfaringer i markedet for sociale investeringsprogrammer.

¹ Se f.eks. Social Finance - <https://www.socialfinance.org.uk/>

- **En kvalitativ analyse** af økosystemets potentialer såvel som udfordringer og barrierer for sociale investeringsprogrammer bestående af 41 kvalitative dybdeinterview med repræsentanter fra hele økosystemet, herunder primært med personer fra organisationernes topledelse med strategisk og økonomisk indsigt i området.
- **En kvantitativ baselinemåling** bestående af 135 besvarelser af et skræddersyet online spørgeskema målrettet de primære aktører i et socialt investeringsprogram. Respondenter, der har besvaret spørgeskemaet, er blevet præsenteret for sociale effektinvesteringer i indledningen til spørgsmålene. Det betyder, at resultaterne skal ses i relation til den model i et socialt investeringsprogram. Baselinemålingen fungerer desuden som et nulpunkt for fremtidige målinger.

Rapportens metoder og datagrundlag er uddybet i kapitel 6. Desuden fremgår alle resultater fra den kvantitative baselinemåling i en tabelrapport i bilag.

2. Overblik over de aktuelle erfaringer

I en international kontekst er markedet for sociale investeringsprogrammer i Danmark ganske umodent. Som det fremgår af dette kapitel, der giver et overblik over de aktuelle erfaringer med sociale investeringsprogrammer, er markedet nyt i den forstand, at der er få konkrete erfaringer. Gennemgangen viser bl.a., at der pt. (juni, 2020) er igangsat to reelle sociale investeringsprogrammer i form af sociale effektinvesteringer i Ballerup og Aalborg med den Den Sociale Kapitalfond som investor, og dertil er Den Sociale Investeringsfond ved at etablere en vidensportal for sociale investeringsprogrammer og har offentliggjort fondens to første partnerskaber med henblik på at udvikle sociale investeringsprogrammer. De konkrete erfaringer i hhv. udlandet og i Danmark gennemgås i det følgende.

2.1 De internationale erfaringer

Begrebet ”sociale investeringsprogrammer” blev for første gang sat på den politiske dagsorden i Storbritannien i 2009, som var det første land i verden til at implementere et socialt investeringsprogram². Sociale investeringsprogrammer opstod i kølvandet på en erkendelse af, at offentlige aktører havde svært ved at få greb om og finde finansiering til en række tiltagende og komplekse samfundsudfordringer, bl.a. hjemløshed. Sociale investeringsprogrammer skulle skabe incitamenter til, at offentlige-private samarbejder kunne arbejde mod fælles 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 velfærdsleverandører.

Boks 2.1.: Positive Families Partnership – et socialt investeringsprogram i Storbritannien

I Storbritannien bor 63.000 børn i pleje. Omtrent halvdelen af disse børn oplever, at anbringelsen bryder sammen, og at de må starte forfra hos en ny familie. Sådanne oplevelser kan forværre børnenes eksisterende adfærds- og følelsesmæssige vanskeligheder, som samlet set koster samfundet over 200 mio. pund hvert år.

Positive Families Partnership er et socialt investeringsprogram, som skal forebygge at udsatte børn og unge oplever, at deres anbringelse bryder sammen, og at de må starte forfra hos en ny familie. Fem kommuner i London og en investor (National Lottery Fund) er gået sammen om at tilbyde målgruppen samt deres familier adgang til terapeutiske programmer. Indsatsen leveres af tre specialiserede partnere med årtiers erfaring med evidensbaserede indsatser, herunder eksempelvis behandlingsformen Funktionel FamilieTerapi (FFT), der arbejder med hele familien for at forbedre familiens indbyrdes relationer og adressere antisocial opførsel. Metoden forsøger eksempelvis at forbedre kommunikationen og dermed mellem relationen forældre/værger og den unge.

Siden 2010 har implementeringen af sociale investeringsprogrammer taget fart i Storbritannien: I dag eksisterer der over 68 sociale investeringsprogrammer i Storbritannien, inden for blandt andet ungdomsarbejdsløshed, mental sundhed og hjemløshed³.

² University of Oxford,

³ Ecorys (2019), [A study into the challenges and benefits of commissioning Social Impact Bonds in the UK, and the potential for replication and scaling: Final report](#)

I andre lande, herunder bl.a. USA, Finland og Sverige, er der også etableret sociale investeringsprogrammer. Mens USA fik sit første sociale investeringsprogram i 2013⁴, hvis formål – med inspiration fra Storbritannien – var at reducere unges genovertrædelser af loven, fik Finland sit første sociale investeringsprogram i 2015⁵, hvis formål var at reducere sygefravær i den offentlige sektor. I dag har Finland lanceret fem forskellige sociale investeringsprogrammer. Også vores naboland, Sverige, har erfaringer med sociale investeringsprogrammer gennem sociale investeringsfonde og pilotprojekter⁶. Der er f.eks. etableret et pilotprojekt af Center for Social Entrepreneurship Sweden (CSES), der har til formål at hjælpe børn og unge, der lider af skolevægning (dvs. at barnet er modvillig over for, eller kæmper imod, at komme i skole). Derudover har Fryshuset i Sverige, som er en nonprofitorganisation med aktiviteter i hele landet, fået midler af det svenske Postkodlotteri til at udvikle og formidle pilotprojekter, bl.a. med fokus på integration af flygtninge samt sociale forebyggende indsatser for udsatte børn og unge.

The Brookings Institute udgav i januar 2020 en gennemgang af etablerede sociale investeringsprogrammer på verdensplan. Den viser, at der per 1. januar 2020 er etableret 176 sociale investeringsprogrammer på verdensplan, hvor majoriteten fordeler sig inden for social velfærd og beskæftigelse. Gennemgangen viser desuden, at der i alt er gennemført 47 sociale investeringsprogrammer på verdensplan, svarende til under en tredjedel af det totale antal etablerede sociale investeringsprogrammer⁷. En måde at vurdere de sociale investeringsprogrammernes succes, er at se på antallet af sociale investeringsprogrammer, hvor investeringen er tilbagebetalt, da udbyderen kun tilbagebetaler investorer, hvis de aftalte resultater er opnået. Ifølge The Brookings Institute er der ud af de 47 partnerskaber per 1. januar 2020 offentliggjort følgende resultater: I 24 tilfælde har investoren fået tilbagebetalt investeringen plus et afkast, i ét tilfælde har investoren fået tilbagebetalt investeringen uden et afkast og i fem tilfælde har investoren fået tilbagebetalt en del af investeringen – i alt 30 sociale investeringsprogrammer. Omvendt er der to tilfælde af sociale investeringsprogrammer, hvor investeringen ikke er tilbagebetalt. Desuden ser vi, at 10 sociale investeringsprogrammer ikke er offentliggjort, mens der er en igangværende evaluering af fem sociale investeringsprogrammer.

2.2 De danske erfaringer

På trods af iværksættelsen af to sociale effektinvesteringer samt flere lovende partnerskaber, pilotprojekter og kommunale investeringsfonde/puljer med henblik på at udvikle sociale investeringsprogrammer, er det samlede billede i Danmark, at de konkrete erfaringer stadig er ganske begrænsede og pt. hviler på en forholdsvis lille aktørgruppe i markedet.

Det skal dog understreges, at enkelte aktører har arbejdet med området i flere år og har opbygget et forholdsvis stort vidensniveau samt konkrete erfaringer med sociale investeringsprogrammer. Samtidig ser vi, at aktørerne arbejder med sociale investeringsprogrammer på tværs af velfærdsområder og på forskellige måder. Det kan bl.a. konkluderes, at de nuværende erfaringer ikke nødvendigvis handler om at fremme 'standardmodellen' inden for sociale investeringsprogrammer (sociale effektinvesteringer). De konkrete erfaringer beskrives i det følgende og er identificeret via desk research og data fra de kvalitative interview og fra den kvantitative baselinemåling.

⁴ New York State (2013), [Governor Cuomo Announces New York the First State in the Nation to Launch Pay for Success Project in Initiative to Reduce Recidivism](#)

⁵ The Finnish Innovation Fund Sitra, [SIB Funds](#)

⁶ Mötesplats Social Innovation (2015), [Social Impact Bonds introduceras i Sverige](#)

⁷ Brookings (2019), [The global impact bond market in 2019: A year in review](#)

2.2.1 Sociale effektinvesteringer

I Danmark er der pt. igangsat to reelle sociale effektinvesteringer, som uddybet nedenfor.

Jobs til borgere med autisme-diagnose, Ballerup Kommune

I Danmark blev den første sociale effektinvestering implementeret i 2018 i Ballerup Kommune. Kommunen har indgået et partnerskab over en treårig periode med Specialisterne og Den Sociale Kapitalfond om at få flere borgere med en autisme-diagnose i job. Programmet, der endnu ikke er afsluttet, går ud på, at ti borgere med autisme deltager i et forløb hos Specialisterne. Det er målet, at borgerne kommer i beskæftigelse, det vil sige går fra offentlig forsørgelse til selvforsørgelse i løbet af projektperioden. Kommunen betaler kun for indsatsen i det tilfælde, hvor det kan dokumenteres, at borgerne er kommet i beskæftigelse. Det betyder bl.a., at betalingen til Specialisterne først falder, når resultaterne kan måles. Den Sociale Kapitalfond stiller derfor kapital til rådighed og finansierer indsatsen i indsatsperioden⁸.

Jobs til psykisk sårbare borgere, Aalborg Kommune

Samme år, i 2018, blev Danmarks anden sociale effektinvestering igangsat. Programmet foregår i Aalborg Kommune, hvor kommunen har indgået et partnerskab med Fokus Folkeoplysning, Den Sociale Kapitalfond og Det Obelske Familiefond⁹. Programmet handler om at få 120 psykisk sårbare ledige i beskæftigelse eller uddannelse over en treårig periode. Det er målet, at halvdelen af målgruppen skal opnå varig beskæftigelse eller påbegynde en uddannelse. Fokus Folkeoplysnings opgave er at sørge for dette. Metoden er valgfri – så længe effekten opnås. Den Sociale Kapitalfond investerer i projektet, hvilket betyder, at Aalborg Kommune kun er forpligtet til at betale for indsatsen, hvis konkrete resultater foreligger.

Mens Aalborg Kommune har købt en økonomisk risikofri social indsats og samtidigt opnår en unik indsigt i, hvordan man som kommune kan arbejde med sociale effektinvesteringer, får Fokus Folkeoplysning, som leverandør af indsatsen, mulighed for at arbejde indgående med borgerne. Dermed har de et bedre udgangspunkt for at sikre den bedste effekt på lang sigt i og med, de ikke har den likviditetsmæssige udfordring, som resultatkontrakter ofte medfører. Endelig får Den Sociale Kapitalfond potentielt mulighed for at opnå et socialt og finansielt afkast i forbindelse med deres investering.

2.2.2 Partnerskaber og pilotprojekter

Ud over to igangsatte sociale effektinvesteringer findes der andre investeringsprojekter, partnerskaber og pilotprojekter, der på forskellige måder arbejder med at løse en konkret velfærdsudfordring i et samarbejde på tværs af sektorer og aktører, eksempelvis ved at forbinde det offentlige med civilsamfund og private kræfter.

For det første arbejder Den Sociale Investeringsfond med flere typer af samarbejder; udviklingspartnerskaber med henblik på at udvikle sociale investeringsprogrammer samt investeringer i sociale investeringsprogrammer. Den Sociale Investeringsfond har pt. (juni, 2020) offentliggjort de to første partnerskaber – henholdsvis:

⁸ Den Sociale Kapitalfond (2017), [Sociale Investeringer/ Payment by Results – nye veje til social forandring?](#)

⁹ Den Sociale Kapitalfond, [Jobs til psykisk sårbare borgere](#)

Udviklingspartnerskab med Hjem til Alle alliancen, hvor formålet er udvikle en prototype for, hvordan hjemløshed blandt unge kan bekæmpes gennem sociale investeringsprogrammer med udgangspunkt i Housing First tilgangen. Partnerskabet arbejder frem mod udgangen af 2020 på et oplæg til, hvordan alliancens tilgang kan designes som en attraktiv investering, der kan udbredes til gavn for unge hjemløse landet over og det danske samfund som helhed. Hjem til Alle-alliancen omfatter Ungdommens Røde Kors, Pension Danmark, Bikubenfonden, private og almene boligaktører samt Københavns Kommune, Aarhus Kommune, Roskilde Kommune og Høje Taastrup Kommune.

Udviklingspartnerskab med Forebyggelsesalliancen, hvor formålet er at undersøge, om sociale investeringsprogrammer kan gøre det muligt at sætte tidligere og mere forebyggende ind over for vores stigende udfordringer med svær overvægt og type 2-diabetes. Partnerskabet udvikler frem mod udgangen af 2020 prototyper på en række forebyggende indsatser for at reducere risikoen for udvikling og forværring af type 2-diabetes og svær overvægt. Målgrupperne for de første prototyper er børn med risiko for udvikling af svær overvægt, gravide med særlig risiko for udvikling af diabetes, diabetikere med risiko for udvikling af senkomplikationer, socialt udsatte borgere med usund livsstil og borgere med nyligt diagnosticeret diabetes. Prototyperne skal efterfølgende afprøves, og vil være designet til at kunne skaleres og implementeres som sociale investeringsprogrammer, hvis de skaber positive resultater. Forebyggelsesalliancen omfatter Tingbjerg Changing Diabetes (Københavns Kommune), Aarhus Kommune, Lev Godt Næstved, Steno Diabetes Center Copenhagen, Steno Diabetes Center Århus og Steno Diabetes Center Sjælland.

I tillæg til de konkrete investeringsprojekter og partnerskaber, er Den Sociale Investeringsfond ved at udvikle en **vidensportal for sociale investeringsprogrammer**, der skal bidrage til at modne markedet for sociale investeringsprogrammer ved at samle viden, give adgang til konkrete værktøjer og formidle erfaringer fra arbejdet med sociale investeringsprogrammer. Vidensportalen har til formål at gøre det attraktivt for flest mulige velfærdsaktører at deltage i sociale investeringsprogrammer og udvikles i partnerskab med væsentlige aktører på området, herunder med finansiering fra Bikubenfonden og Trygfonden.

Til udviklingen af vidensportalen er der hentet inspiration fra andre lande fx Finland, Sverige og særligt Storbritannien, hvor Government Outcomes Lab (GOLab) på Oxford University har udviklet en velbesøgt vidensportal for sociale investeringsprogrammer.

Derudover har gennemgangen af de konkrete erfaringer identificeret følgende øvrige partnerskaber og pilotprojekter inden for den sociale investeringstankegang:

Kvinder i job, hvis formål er at bringe kvinder med flygtninge- og indvandrerbaggrund i arbejde. Partnerskabet er iværksat af Fonden for Sociale Investeringer og bygger på metoder udviklet i søsterorganisationen Fonden for Socialt Ansvar, der til daglig driver den frivillige indsats Bydelsmødrene. Forud for investeringsprojektet er der udviklet og gennemført et pilotprojekt med en bevilling fra Bikubenfonden i samarbejde med IKEA, De Forenede Dampvaskerier, Odense og Frederiksberg Kommune, hvor metoder og businesscase er blevet udviklet og afprøvet.¹⁰

Energi til hinanden, hvor Esbjerg Kommune pt. er ved at stable et socialt investeringsprogram på benene. Det drejer sig om et udviklingsforløb, som bl.a. er målrettet unge mellem 16 og 27 år med

¹⁰ Fonden for Sociale Investeringer, [Kvinder i job](#)

særlige udfordringer. Forløbet, som er et samarbejde mellem Vindmøllen (Jobcenter Esbjerg), Den Sociale Kapitalfond, SUS og Lauritzen Fonden, skal bidrage til at få de unge i job eller uddannelse.¹¹

Derudover arbejder Herning Kommune i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp og en investor om at igangsætte et projekt, der skal få flere ledige med ikke-vestlige baggrund i beskæftigelse. Casen er stadig under udarbejdelse. Herning Kommune har også tidligere arbejdet på at iværksætte et program i samarbejde med en privat investor og en serviceleverandør med henblik på at få flere unge i gang med en uddannelse.

2.2.3 Kommunale sociale investeringsfonde og puljer

Ser vi specifikt på de konkrete erfaringer hos de offentlige myndigheder er en central pointe, at kommunerne er længere fremme erfaringsmæssigt end regionerne og staten. Mens der ikke er identificeret konkrete erfaringer hos de regionale og statslige aktører, er der enkelte kommuner, der har etableret deres egen sociale investeringsfond/pulje. Vi har pt. (maj 2020) identificeret følgende:

I Aarhus Kommune har man etableret en fond for sociale effektinvesteringer. Kommunen prioriterer 40 mio. kr. til fonden, og dertil kan komme private investeringer. Pengene skal bruges på både nye og eksisterende indsatser på tværs af kommunens forvaltninger. Aarhus Kommune har valgt at organisere fonden adskilt fra kommunens driftsområder, som betyder, at pengene holdes uden for det daglige driftsbudget. Helt konkret er fonden nedsat i et råd bestående af tre personer koblet op på borgmesterforvaltningen.

Ringsted Kommune besluttede i 2017 som led i budgetaftalen for næste år at oprette en social investeringsfond på fire mio. kr. om året. Penge der ikke bliver brugt, går i de efterfølgende år til at konsolidere fonden. Pengene skal investeres i nye tværgående og langsigtede løsninger for områder som børn og unge, ældre og socialt udsatte. Organisatorisk har kommunen nedsat et politisk udvalgt organ, der skal forholde sig til uddeling af fondens midler.

Hedensted Kommune besluttede i sin budgetaftale for 2017 at oprette en social investeringsfond.¹²

København Kommune har afsat en halv milliard kr. i 2015 til sociale investeringer¹³ og har sidenhen oprettet en investeringspulje, som skal benyttes til investeringer i kernevelfærden¹⁴.

En væsentlig pointe på tværs af de kommunale initiativer er, at der er tale om erfaringer med sociale investeringer i bred forstand. Initiativerne afspejler en fælles interesse for langsigtede effekter af tidlige sociale indsatser, men investeringselementet har forskellig vægtning. Mens der i eksempelvis Ringsted Kommune er en iboende forståelse af, at tidlige og tværgående indsatser betaler sig, er der i Aarhus Kommune taget eksplicit stilling til realiseringen af gevinster fra fondens investeringer. Der er med andre ord ikke en fælles orientering mod sociale investeringsprogrammets standardmodel, *sociale effektinvesteringer*.

¹¹ Esbjerg Kommune, [Energ til hinanden](#)

¹² Mandag Morgen (2017), [Kommunalt gennembrud for sociale investeringer](#)

¹³ Social Pædagogerne (2015), [Jo, det betaler sig](#)

¹⁴ Mandag Morgen (2016), [København investerer milliarder i ny velfærd](#)

3. Økosystemets styrker og potentialer

Kapitlet giver indledningsvist et overblik over aktørernes kendskab til, viden om og interesse i sociale investeringsprogrammer. Dernæst analyseres aktørernes vurdering af styrker og potentialer i den sociale investeringstankegang som en måde at arbejde med samfundets velfærdsudfordringer på.

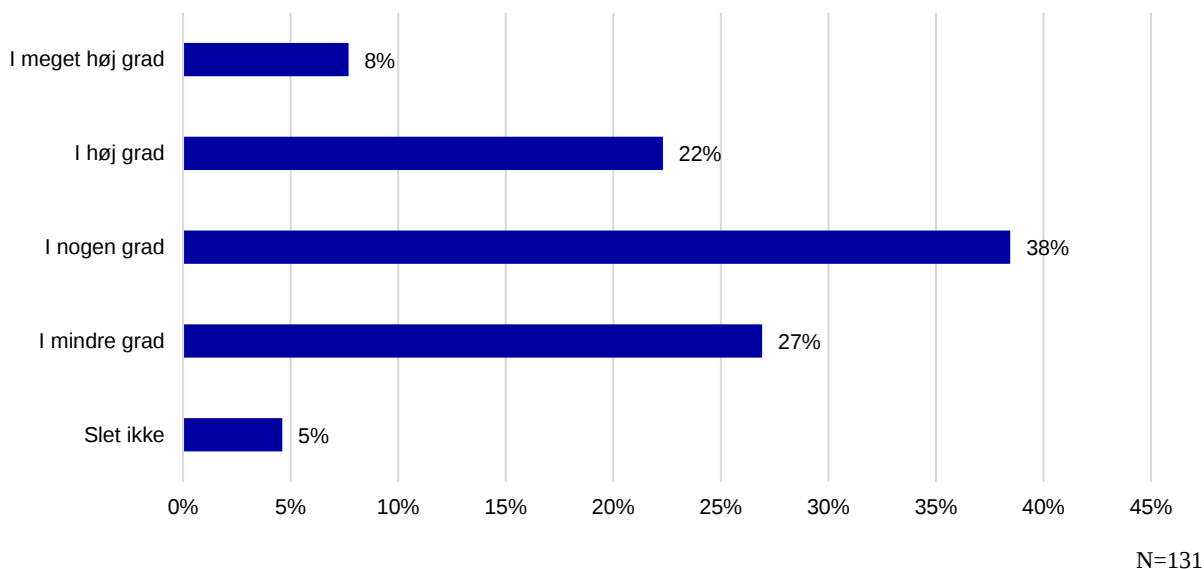
For det første viser analysen, at der er en forholdsvis stor interesse på tværs af aktørerne i at arbejde med sociale investeringsprogrammer. Det viser en styrke i økosystemet og ikke mindst et positivt grundlag for en udvikling af markedet. Dertil skal det understreges, at der er forskelle mellem aktørerne. For det andet viser analysen, at der i økosystemet, er en forventning om, og en tro på, at sociale investeringsprogrammer rummer et forholdsvis stort potentiale som metode og tilgang til at arbejde med samfundets velfærdsudfordringer på. Bl.a. ved at professionalisere velfærdsindsatsen pga. det systematiske og helhedsorienterede fokus på både effekt og økonomisk rentabilitet. Det skal igen understreges, at der er væsentlige forskelle mellem aktørerne i økosystemet, hvilket uddybes i nærværende kapitel.

3.1 Stor forskel på aktørernes kendskab til og viden om sociale investeringsprogrammer

De gennemførte kvalitative interviews med repræsentanter fra hele økosystemet, herunder primært med personer fra organisationernes øverste ledelse, viser, at sociale investeringsprogrammer er et område, som de fleste har kendskab til – dog i et varierende omfang. Mens enkelte i flere år har sat sig grundigt ind i forskellige modeller og erfaringer, har andre et forholdsvis begrænset kendskab til, hvad sociale investeringsprogrammer er, og hvordan de fungerer i praksis. Interviewene fordeler sig imellem alle tre centrale aktørtyper ift. at udfylde rollerne i en social effektinvestering. Ud fra data peger analysen på, at de filantropiske fonde og de store civilsamfundsorganisationer har et forholdsvis stort kendskab til, viden om og interesse i området, mens institutionelle investorer og små private velfærdsleverandører har et mere begrænset kendskab og viden om området. Blandt de offentlige myndigheder varierer kendskabet også, og i nogle tilfælde er det forholdsvis begrænset. Dette uddybes i det følgende.

Selvom data fra baselinemålingen ikke viser en signifikant forskel mellem de tre primære aktørtyper, er det ud fra figur 3.1 nedenfor tydeligt, at der er stor variation i omfanget af aktørernes viden om sociale investeringsprogrammer. De fleste vurderer, at ledende nøglepersoner i deres organisation 'i nogen grad' (38 pct.) har viden om/kendskab til sociale investeringsprogrammer.

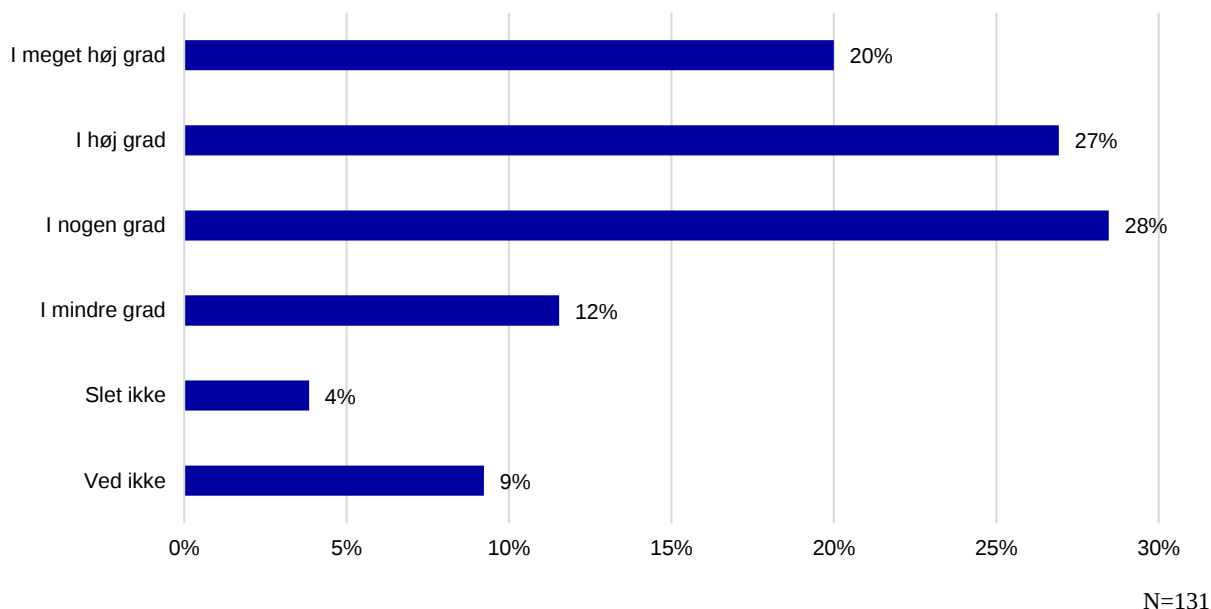
Figur 3.1: I hvilken grad har din organisation, forstået som ledende medarbejdere og nøglepersoner, viden om/kendskab til, hvad sociale investeringsprogrammer er, og hvordan de fungerer?



3.2 Udbredt interesse for sociale investeringsprogrammer

En vigtig forudsætning for at udvikle og modne markedet for sociale investeringsprogrammer er, at den nødvendige interesse og vilje er til stede hos aktørerne i markedet. Ser vi alene på den kvantitative baselinemåling (se figur 3.2 på næste side) vurderer omkring 3 ud af 4 af aktørerne, at de som minimum 'i nogen grad' har interesse i at arbejde med sociale investeringsprogrammer, mens en femtedel af de danske aktører vurderer, at de 'i meget høj grad' har interesse i området. Således ses en udbredt interesse i at arbejde med sociale investeringsprogrammer, hvilket vidner om en styrke i økosystemet og ikke mindst et positivt grundlag for en udvikling af markedet. Forskellene mellem aktørtyperne ses bl.a. i figur 3.4. og uddybes i det følgende.

Figur 3.2: I hvilken grad er din organisation interesseret i at arbejde med sociale investeringsprogrammer?



3.2.1 De fleste aktører handler på deres interesse for sociale investeringsprogrammer

Analysen viser, at interessen fra de danske aktører udmønter sig på forskellige måder. De fleste er så småt begyndt at handle på deres interesse ved at opsøge mere viden og drøfte det på et strategisk ledelsesniveau, mens der stadig er få, som i praksis er i gang med at udvikle eller er involveret i konkrete sociale investeringsprogrammer.

Fra baselinemålingen fordeler aktørerne sig imellem to yderpunkter angående spørgsmålet, hvordan interessen for sociale investeringsprogrammer konkret udmønter sig. Det ene yderpunkt udgør de aktører, der pt. ikke har handlet på deres interesse (23 pct.), og det andet yderpunkt er de aktører, der er med i et eller flere sociale investeringsprogrammer, som er under implementering/er blevet implementeret (14 pct.). Mellem de to yderpunkter ser vi, at de fleste aktører har opsøgt generel information/viden om sociale investeringsprogrammer (51 pct.), og dernæst drøftet det internt i ledelsen/bestyrelsen (39 pct.) og/eller har været i dialog med potentielle samarbejdspartnere (35 pct.). Se figur 3.3 på næste side.

Figur 3.3: Hvordan har jeres interesse for at arbejde med sociale investeringsprogrammer udmøntet sig konkret i jeres arbejde? (Angiv gerne flere svar) – på tværs af aktørtyper

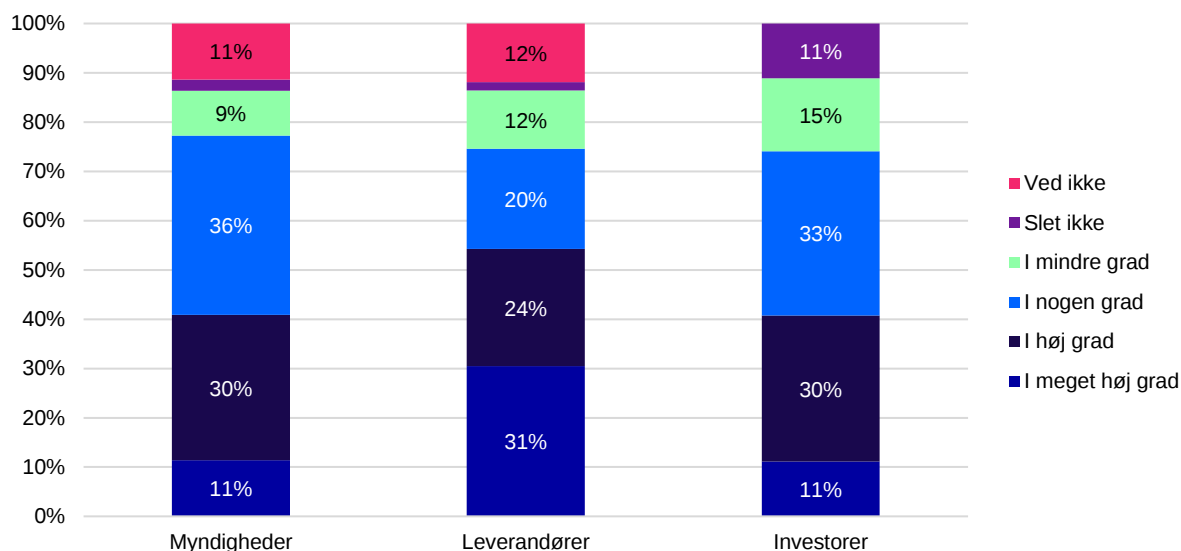


N=112

Institutionelle investorer er mest skeptiske – ofte som følge af en lav risikoprofil

Data viser samlet set, at de danske institutionelle og private investorer er de aktører i økosystemet for sociale investeringsprogrammer, der pt. er mindst interesserede i området. Som det fremgår af figur 3.4 på næste side, er interessen relativt størst blandt de danske leverandører (eks. svarer 31 pct. i 'meget høj grad'), mens investorerne samlet set, dvs. både de institutionelle og filantropisk fonde mv., er mindst interesseret. 11 pct. af investorerne svarer 'i meget høj grad' og 15 pct. svarer 'slet ikke'.

Figur 3.4 I hvilken grad er din organisation interesseret i at arbejde med sociale investeringsprogrammer? – opdelt mellem aktørtyper



N=131

Chi2-test, p-værdi = 0,069

Det skal understreges, at der ikke kan påvises en signifikant forskel mellem de tre aktørtyper ud fra den indsamlede data¹⁵.

Sammenholder vi den kvantitative data med de kvalitative interviews tyder det på, at særligt de institutionelle investorer, som f.eks. investeringsfonde og pensionskasser, er den gruppe af aktører i økosystemet, som udtrykker størst skepsis og usikkerhed og dermed også umiddelbart mindst interesse i at arbejde med sociale investeringsprogrammer. Dermed adskiller disse investorers interesse i sociale investeringsprogrammer sig væsentligt fra de filantropiske fonde. Interviewene viser bl.a. at den forholdsvis lave interesse skyldes de kommercielle investeringsaktørers lave risikoprofil, da de skal sikre optimal forrentning af medlemmers penge. Som det fremgår af nedenstående citat, opleves det som vanskeligt at koble en velfærdsindsats til egnede effektbaserede resultatmål, der gør dem i stand til at gå ind i et partnerskab med en finansiel investering. De nærmere grunde herom uddybes i næste kapitel.

”Vi har det kun som noget, der ligger ude i horisonten – vi er en lille smule skeptiske, om det kan fungere tilfredsstillende. Man bliver nødt til at sætte nogle konkrete mål op. Det er jo meget komplicerede indsatser, og det er svært at koble indsatsen til nogle meningsfulde mål for en kommerciel investor.”

Interview med investor

¹⁵ Grænsen for om der er tale om en signifikant forskel, der vurderes ikke at være forekommet ved en tilfældighed, bestemmes ud fra et signifikansniveau, som i dette tilfælde er sat til 5 pct. svarende til en p-værdi på 0,05. Er p-værdien over 0,05 er der således ikke tale om en signifikant forskel.

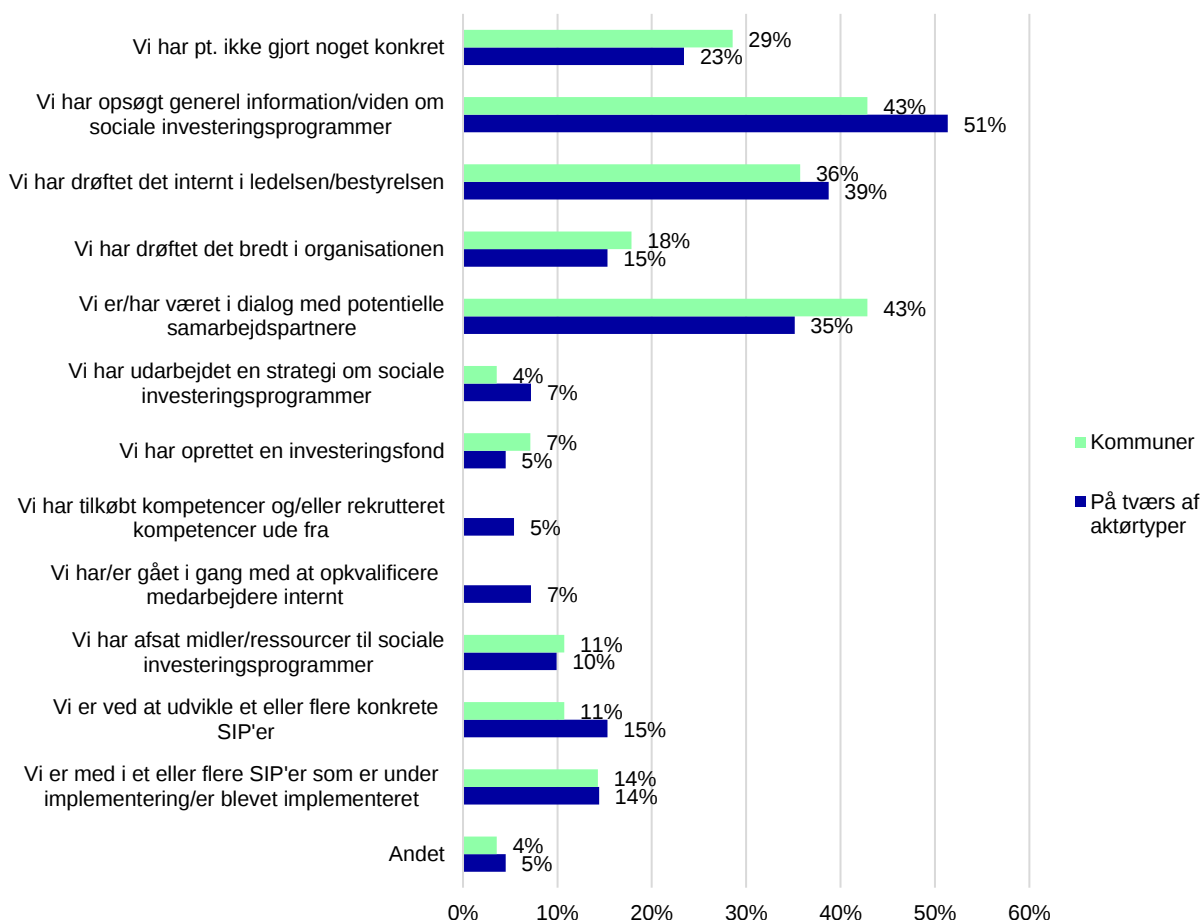
Generelt stor interesse for sociale investeringsprogrammer i kommunerne

Da offentlige myndigheder sidder med myndighedsansvar spiller staten, regionerne og særligt kommunerne en central rolle i markedet for sociale investeringsprogrammer.

Sammenholder vi de kvantitative data med kvalitative interviews, tyder det på, at der generelt er stor interesse for sociale investeringsprogrammer blandt de danske kommuner. Fra den kvantitative baselinemåling fremgår det, at 4 ud af 5 af de kommuner er interesserede i at arbejde med sociale investeringsprogrammer. 13 pct. i meget høj grad, 30 pct. i høj grad og 37 pct. i nogen grad, mens ingen kommuner angiver, at de slet ikke er interesserede i sociale investeringsprogrammer. Den mest interessante forskel er, at en større andel af de kommunale aktører er/har været i dialog med potentielle samarbejdspartnere (43 pct.), som det ses i figur 3.5.

Det skal dog understreges, at målingen indeholder svar fra 31 ud af 98 kommuner. Der kan være flere årsager til, at de øvrige 2/3 kommuner ikke har deltaget i undersøgelsen. En af grundene kan være, at de ikke har interesse i sociale investeringsprogrammer, men det kan også skyldes manglende tid, bl.a. grundet Covid-19 situationen eller lignende.

Figur 3.5: Hvordan har jeres interesse for at arbejde med sociale investeringsprogrammer udmøntet sig konkret i jeres arbejde? – opdelt mellem kommuner og på tværs af aktørtyper



N=112

Chi2-test, p-værdi = 0,7

Et eksempel på en kommunal frontløber ift. sociale investeringsprogrammer er Aarhus Kommune, der har etableret Rådet for sociale investeringer på 40 mio. kr. Baggrunden for at nedsætte et råd er bl.a. at kunne drive kommunens strategi for området med et team, som ikke er hængt op på fagforvaltningernes budgethensyn og organisering.

3.3 Aktørernes vurdering af styrker og potentialer ved sociale investeringsprogrammer

På trods af udfordringer og usikkerheder forbundet med sociale investeringsprogrammer viser analysen, at der generelt er en forventning om, at sociale investeringsprogrammer rummer et forholdsvis stort potentiale som metode og tilgang. Da erfaringerne er begrænsede i en dansk kontekst, har langt de fleste aktører vurderet potentialerne ud fra en forventning frem for en oplevet erfaring. Opsummeret viser analysen, at der er en tro på, at sociale investeringsprogrammer kan professionalisere velfærdsindsatsen i samfundet og derudover danne rammen for en skalering af virksomme velfærdsindsatser samt udvikling af nye innovative løsninger.

3.3.1 Sociale investeringsprogrammer kan professionalisere velfærdsindsatsen i samfundet

Som det beskrives af de aktører i analysen, der har erfaring med sociale investeringsprojekter, er der en række forudsætninger og kriterier, som skal være opfyldt for, at det er hensigtsmæssigt at igangsætte udviklingen af et socialt investeringsprogram. Blandt andet skal der udvikles en model i samarbejde med faglige og praktiske eksperter, og modellen skal specificere målgrupper og succesmål mv. En efterlevelse af disse kriterier rummer således et iboende potentiale og en styrke ved modellen, da selve tilgangen og metoden alt andet lige vil professionalisere velfærdsindsatsen, som uddybes nedenfor.

Ud over de personer, der har erfaring med sociale investeringsprojekter, er der generelt i de kvalitative data en udtalt forventning om, at sociale investeringsprogrammer kan skabe et mere systematisk og helhedsorienteret fokus på effekt og økonomisk rentabilitet. Særligt blandt de offentlige myndigheder samt andre aktører i økosystemet (rådgivere/eksperter) er der en tro på, at det systematiske fokus på effekt sker gennem den strukturerede indsamling og evaluering af data. Dertil kommer, at det nødvendige fokus på effektkæder og investeringsafkast i et socialt investeringsprogram forventes at stille krav til alle aktører om at arbejde mere systematisk og vidensbaseret.

I den henseende ses sociale investeringsprogrammer som metode og tilgang som en styrke, hvor der er større fokus på resultater og effekter frem for prisen på selve indsatsen. Det forklares bl.a. i et interview med en aktør, der arbejder med psykiatrisk udredning og behandling.

”Jeg ser det som en kæmpe mulighed for samfundet. Som en mulighed for at konkurrere på resultater og effekter og ikke på pris. Det har altid været pris ellers. Det tror jeg, fordi når vi går ind med en indsats, så sælger vi vores indsats på, hvad vores outcome er.”

Interview med leverandør

Skabe alignment og forene styringskæderne

Ud over at øge fokus på effekt og økonomisk rentabilitet er der flere af de interviewede aktører, som også ser, at sociale investeringsprogrammer rummer et potentiale som metode og tilgang til at skabe alignment og forene de forskellige styringsvilkår og interesser, der er på spil hos de offentlige myndigheder. Herunder både internt mellem f.eks. de kommunale forvaltningssiloer og på tværs af de lokale forvaltninger og centraladministrationen mv. Der er med andre ord en forventning om, at sociale investeringsprogrammer som metode vil skabe kvalificerede antagelser om, hvordan og hos hvem den sociale indsats vil virke og skabe en økonomisk gevinst på tværs af regionale, kommunale og statslige grænser. Som nogle af de interviewede aktører fremhæver, sikrer det et bedre fundament for at synliggøre og således justere og tilpasse de organisatoriske styringsvilkår og interesser i den offentlige sektor.

Selvom helhedstænkningen vurderes som en styrke ved at arbejde med sociale investeringsprogrammer som metode og tilgang, er det også vigtigt at understrege, at sektortænkningen og manglende fleksibilitet i de kommunale forvaltninger samtidig opleves som en central udfordring for aktørerne til at komme i gang med sociale investeringsprogrammer. I den forbindelse fremhæves sociale investeringsprogrammer mere specifikt som et uforløst potentiale i forhold til at øge samarbejdet på tværs af fx social- og beskæftigelsesforvaltninger i kommunerne og på tværs af kommunale, regionale og statslige skel. Det fremgår bl.a. af følgende citat.

”Afkastkravet er nyt og interessant, fordi det stiller både styringsmæssige- og indholdsmæssige krav og forudsætter en ny professionalisme, der ikke tidligere har været. Det kan netop være en af løftestængerne for, at det nu lykkes.”

Interview med myndighed

3.3.2 Skalering af virksomme indsatser og udvikling af nye innovative løsninger

Aktørerne i markedet ser samtidigt en styrke ved sociale investeringsprogrammer som en ramme for både at skalere eksisterende, velfungerende indsatser og for udvikling af nye innovative løsninger.

Skalering af virksomme, velfungerende indsatser

Data fra de kvalitative interviews, bl.a. fra myndigheder, civilsamfundsaktører m.v., viser, at sociale investeringsprogrammer anses for at være en effektiv måde at skalere og/eller udrulle virkningsfulde indsatser til en større målgruppe, eksempelvis til andre kommuner. Rationalet blandt de interviewede personer er, at sociale investeringsprogrammer kan tiltrække nye midler, der gør det muligt for kommuner eller private leverandører at skalere deres indsats uden at påtage sig et for stort økonomisk ansvar og risiko. Sociale investeringsprogrammer kan f.eks. være et middel til at finde finansiering til at udbrede barselshuse flere steder i landet, hvilket ifølge interviewet med en leverandør er en åbenlys god investering for samfundet.

”F.eks. ved vi, at barselshuse er en åbenlys god investering for samfundet, men det kræver nogle fysiske forhold og investeringer. Sygehusene mangler midler til at etablere husene, vi har ekspertisen, men vi mangler finansieringen, som kan komme fra en investor, hvis det er en god investeringscase.”

Interview med leverandør

Størst potentiale inden for beskæftigelses- og sundhedsområdet

Med udgangspunkt i tilbagemeldingerne fra kommuner, investorer og leverandører m.fl. fremgår det, at særligt beskæftigelses- og sundhedsområdet rummer de største potentialer for at skalere afprøvede og velfungerende indsatser i et socialt investeringsprogram. Det skal dog understreges, at der er delte holdninger til dette spørgsmål, og enkelte aktører ser også, at sociale investeringsprogrammer rummer et stort potentiale inden for andre velfærdsområder som f.eks. det boligsociale område.

Grunden til at sundheds- og beskæftigelsesområdet typisk nævnes som oplagte investeringscases er, at de typisk er forholdsvis modne i den forstand, at der enten findes evidens og effektstudier af forskellige indsatser på området og/eller, at det er nemmere at udarbejde effektkæder og dermed lave investeringscases til et socialt investeringsprogram. Det fremgår bl.a. af følgende citat.

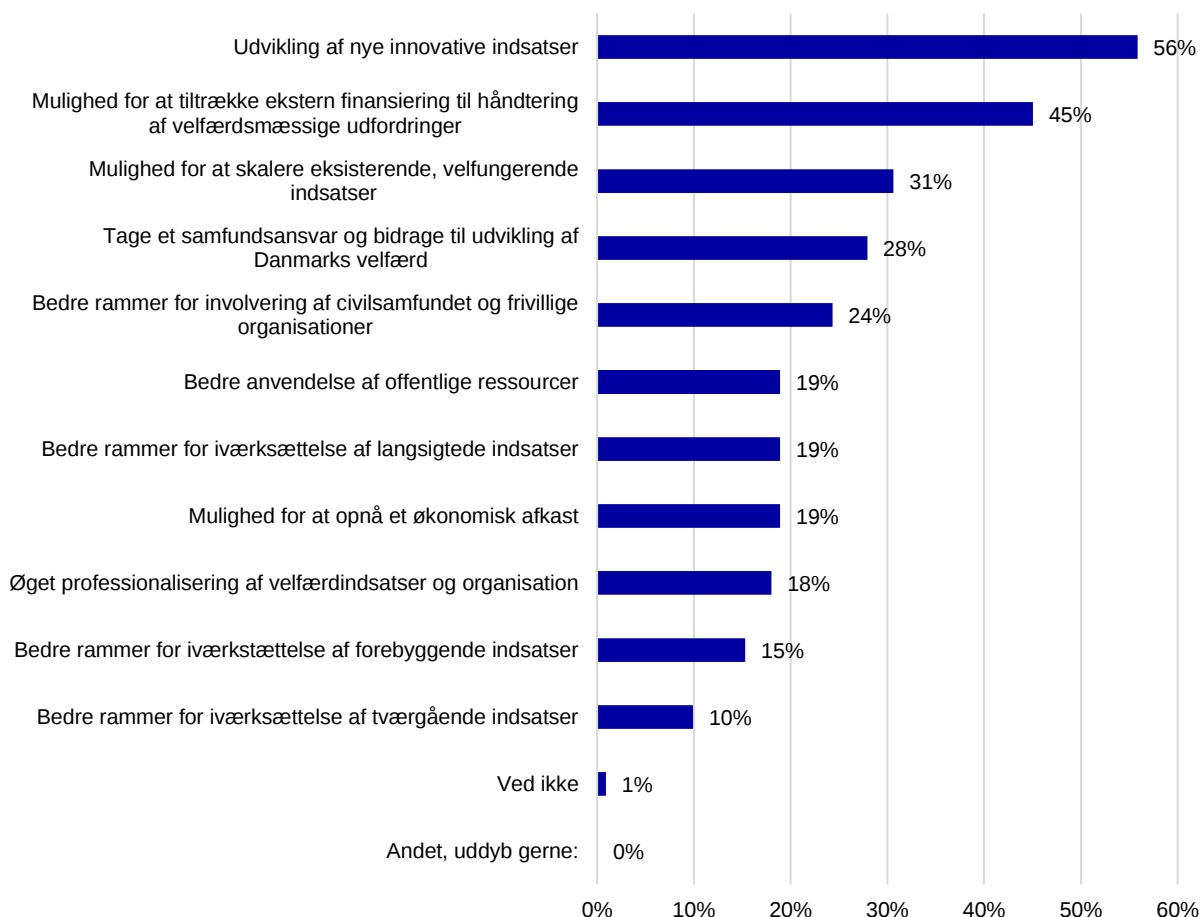
”På den lange bane tror jeg, at sociale investeringer kan blive et seriøst investeringsobjekt. Investorerne skriger på nye investeringsmuligheder, men det vil i første omgang kun blive inden for områder, hvor de store investorer kender de økonomiske risici. Det drejer sig altså om at opbygge programmer og indsatser inden for områder, hvor investorerne allerede i dag er aktive. Sundhedsområdet har f.eks. et potentiale, da diagnosticering af problemer såvel som måling af resultater og effekter er relativt velkonsoliderede og til at forstå. Samtidigt er investorerne allerede aktive inden for sundhedsområdet.”

Interview med investor

Udvikling af nye innovative løsninger

Data fra den kvantitative baselinemåling og de kvalitative interviews viser også, at der er en tro på, at sociale investeringsprogrammer som metode og tilgang kan udvikle nye innovative løsninger. I den kvantitative baselinemåling ser vi, at ”udvikling af nye innovative løsninger” er den vigtigste bevæggrund hos de aktører, der har vist interesse i sociale investeringsprogrammer jf. figur 3.6 på næste side.

Figur 3.6: Hvad er de vigtigste begrundelser for, at din organisation har interesse i at arbejde med sociale investeringsprogrammer? (Maks. 3 svar) – på tværs af aktørtyper



N=112

Når det handler om at udvikle nye innovative indsatser, er der et stort fokus på at finde nye løsninger på en kendt problemstilling i den offentlige velfærdsindsats. F.eks. gennem udvikling af nye metoder og indsatser eller ved at kombinere kendte metoder og indsatser på nye måder. En gennemgående pointe fra de gennemførte interview er, at sociale investeringsprogrammer rummer et stort potentiale som metode og tilgang til at arbejde med problemstillinger, hvor den offentlige aktør ikke er bekendt med nogle effektive løsninger. Styrken i det sociale investeringsprogram er, at metodens effektfokus kan give en større grad af metodefrihed til at nytænke velfærdsindsatsen og justere metoden løbende. Som det bl.a. forklares i et interview, kan sociale investeringsprogrammer overordnet to ting: Enten åbne for social innovation, hvor der er større metodefrihed, eller frigive penge og ressourcer til at løse nogle konkrete velfærdsudfordringer. Ifølge informanten er potentialet størst i sidstnævnte, da der er behov for mere risikovillig kapital i velfærdsindsatsen. Det kan sociale investeringsprogrammer være med til at skabe.

4. Økosystemets udfordringer og barrierer

Formålet med dette kapitel er at give et indblik i de konkrete udfordringer og barrierer, der præger økosystemet for sociale investeringsprogrammer, og hvad der er af afgørende interne og eksterne faktorer for, at markedets aktører kan og vil indgå i sociale investeringsprogrammer.

En helt central pointe er, at øget viden og kompetencer er afgørende for, at aktørerne i markedet kan tage det næste skridt mod at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer. De fleste påpeger i den forbindelse, at de mangler praksisviden om flere væsentlige forhold i relation til sociale investeringsprogrammer: Blandt andet ift. at udforme resultatkontrakter, dokumentere effektkæder, måle pengestrømme og generelt estimere egne risici for at deltage i et socialt investeringsprogram. Ud over de specifikke videns- og kompetencebehov, peger analysen også på, at mange aktører mangler en generel forståelse af, hvad sociale investeringsprogrammer er, herunder også et større kendskab til relevante investeringscases.

Endelig viser analysen, at der er en række udfordringer og barrierer, der relaterer sig til eksterne forhold ved at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer. Flere udtrykker en usikkerhed omkring lovgivning og regelgrundlaget, herunder budgetloven som et eksempel på en lovgivningsmæssig barriere. Andre vurderer, at der mangler velegnede modeller til at dokumentere effektkæder og pengestrømme, hvilket opleves som en barriere, da det medfører for høje transaktionsomkostninger og økonomiske risici. Her menes der, at de mulige gevinster ved modellen opvejes ikke af omkostninger forbundet med at udvikle den.

De konkrete eksterne såvel som interne udfordringer og barrierer udfoldes i det følgende.

4.1 Manglende praksisviden og kompetencer

En vigtig pointe er, at viden om de konkrete og praktiske forhold ved at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer er forholdsvis begrænset, når vi zoomer ind på de tre primære aktører; myndigheder, leverandører og investorer.

At viden om de konkrete og praktiske forhold er forholdsvis begrænset betyder, at det er vanskeligt for myndigheder, leverandører og investorer at handle på deres interesse for sociale investeringsprogrammer. Dette på trods af, at der er interesse for sociale investeringsprogrammer og ledelsesmæssige såvel som politisk opbakning i organisationerne. Fra den kvantitative baselinemåling ser vi bl.a., at mangel på dybdeviden/kompetencer til i praksis at kunne udforme og implementere sociale investeringsprogrammer er den væsentligste udfordring på tværs af aktørtyperne. Se figur 4.1 på næste side.

Figur 4.1: Hvilke af følgende forhold, vurderer du, udgør de væsentligste udfordringer, for at din organisation ville kunne arbejde/øge jeres arbejde med sociale investeringsprogrammer fremadrettet? (Maks 5 svar) – på tværs af aktørtyper



N=107

Det skal understreges, at der er forskel på kompetence- og vidensniveau, og hvad aktørerne i den forbindelse ser som deres væsentligste udfordringer. Ligeledes er der enkelte aktører i økosystemet i form af eksperter og facilitatorer¹⁶, som bl.a. har specialiseret sig i at levere konsulenttydelser ift. udvikling og implementering af sociale investeringsprogrammer.

Det skal dog understreges, at der i Danmark ikke findes aktører med lige så stor erfaring og kapacitet til at bistå de primære aktører sammenlignet med en international kontekst. Eksempelvis findes der rådgivere og facilitatorer i Storbritannien, som siden 2007 har understøttet en stærk markedsudvikling og som i dag er autoriseret og reguleret af det britiske finanstilsyn (FCA).¹⁷

Data fra både interviews og baselinemålingen viser således, at viden- og kompetencebehovet er forskelligt på tværs af de tre primære aktørtyper. Disse forskelle uddybes i de følgende afsnit.

¹⁶ Facilitatorens rolle i et socialt investeringsprogram vil typisk bestå i at identificere relevante leverandører, koordinere udvikling og implementering af indsatser. Derudover kan facilitatoren bistå partnerskabet med at monitorere den leverede indsats og dokumentere betalingsstrømme mv.

¹⁷ Se f.eks. Social Finance - <https://www.socialfinance.org.uk/>

4.1.1 Myndigheders konkrete viden- og kompetencebehov

Bestilleren af et socialt investeringsprogram vil typisk være en kommune, region eller statslig institution, hvis formål er i fællesskab med partnerne at definere problemet, fastlægge mål og udvikle et kontraktgrundlag for partnerskabet med en eller flere leverandør og investorer. I det perspektiv har offentlige myndigheder et særligt behov for at have indsigt i og viden om tre centrale forudsætninger: Investeringsformål, resultat og succeskriterier.

Analysen tyder på, at viden om investeringscasens formål i mindre omfang udgør en udfordring. Derimod ser vi, at mange kommuner ser det som en udfordring at fastlægge målbare resultatindikatorer og effektmål ud fra de særlige vilkår, som gør sig gældende i et socialt investeringsprogram. Som det forklares i de gennemførte interview, skyldes det bl.a. en forholdsvis begrænset erfaring med at etablere partnerskaber, hvor investoren skal have et afkast baseret på målbare resultatindikatorer, men også i lige så høj grad en manglende erfaring i at opstille målbare resultatindikatorer for velfærdsindsatsen på effektvilkår frem for aktivitetsvilkår. Partnerskaber, der er baseret på målbare resultatindikatorer på effektvilkår, adskiller sig væsentligt fra mere simple samarbejds- og finansieringsmodeller. I et socialt investeringsprogram skal investoren f.eks. have tilbagebetalt investeringen i takt med at de fastsatte resultater opnås, hvilket stiller store krav til fastlæggelse af målbare resultatindikatorer og veletablerede monitoreringssystemer mv.

”Da vi ikke har erfaring med at indgå i de her bindende partnerskaber, har vi som kommune brug for at løfte vidensniveauet f.eks. de kontraktmæssige kompetencer. Hvordan skal sådan en kontrakt her se ud i praksis? Vi skal have viden om, hvordan man kan skrue sådan noget her sammen. Og hvis det bliver for komplekst og besværligt, så gider man ikke. Og det gælder også leverandørerne. Så er det lettere at gøre det, vi plejer.”

Interview med myndighed

En vigtig pointe er også, at viden- og kompetencebehovene ligger på et praktisk niveau, som adskiller sig fra den teoretiske viden. Særligt data fra interviewene med de kommunale aktører viser, at nogle har studeret området og bl.a. deltaget i konferencer både i udlandet og i Danmark i relation til sociale investeringsprogrammer, mens kun et fåtal har opnået konkrete erfaringer med reelle sociale investeringsprogrammer. Der er altså et behov for et mere praksisnært indblik i udviklingen af sociale investeringsprogrammer.

”Logikken i at investere for at spare på udgifterne på den lange bane, kender vi. Logikken bag sociale investeringsprogrammer kender vi også, men kun teoretisk. Man kan sige, at vi ved, hvad det er, men ikke præcist, hvad det kræver at komme med, og hvad man skal gøre for at komme med.”

Interview med myndighed

4.1.2 Leverandørernes konkrete viden- og kompetencebehov

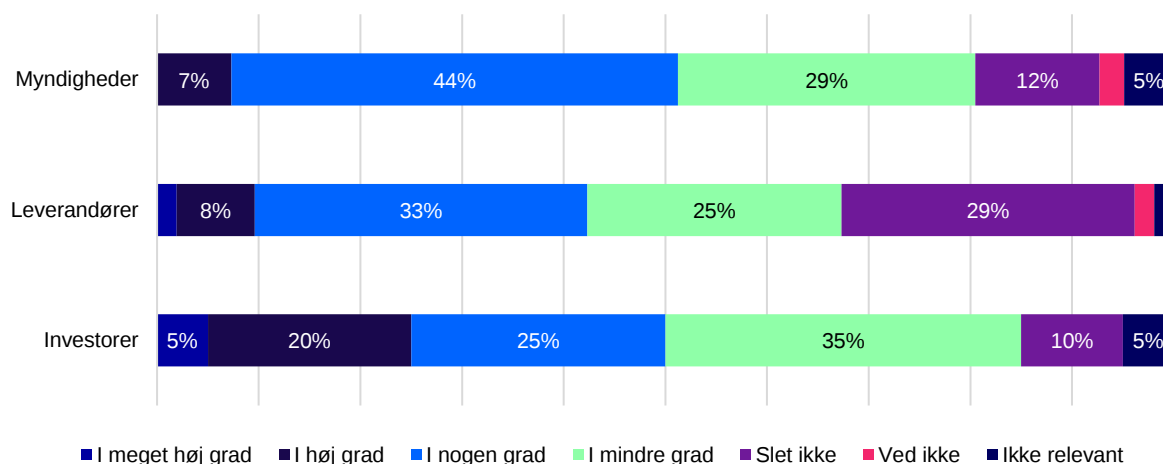
Leverandøren kan både være en civilsamfundsorganisation, en virksomhed, en socialøkonomisk virksomhed eller lignende, men også en offentlig velfærdsleverandør f.eks. et kommunalt servicetilbud.

Fælles er, at leverandøren udvikler og/eller leverer en indsats, der understøtter en social forandring ud fra de fastlagte mål og rammer.

Mens data viser, at leverandører ofte har stor interesse og villighed til at indgå i sociale investeringsprogrammer, er der også en erkendelse af, at de ofte ikke har den nødvendige viden og kompetence til i praksis at arbejde med området. Det drejer sig særligt om bedre indsigt i effektkæder, og hvordan de kan beregne påvirkningen af indsatsen på de offentlige budgetlinjer, såvel som viden om håndtering af risici forbundet med de kontraktlige aftaler og økonomiske beregninger, der ligger til grund for f.eks. resultatkontrakten i et socialt investeringsprogram. Data fra baselinemålingen viser også, at flere af leverandørerne vurderer, at de i mindre grad har viden og kompetencer til at vurdere risici og usikkerheder forbundet med kontrakterne og de økonomiske beregninger m.v. Se figur 4.2 nedenfor og 4.3 på næste side, der sammenligner aktørernes vurdering af, i hvilken grad deres organisation internt har viden og kompetencer til at kunne vurdere risici og usikkerheder samt juridisk viden og kompetencer til at udforme sociale investeringsprogrammer, på tværs af leverandører, myndigheder og investorer.

Figur 4.2 og 4.3: I hvilken grad vurderer du, at din organisation internt har (på tværs af aktørtyper) henholdsvis:

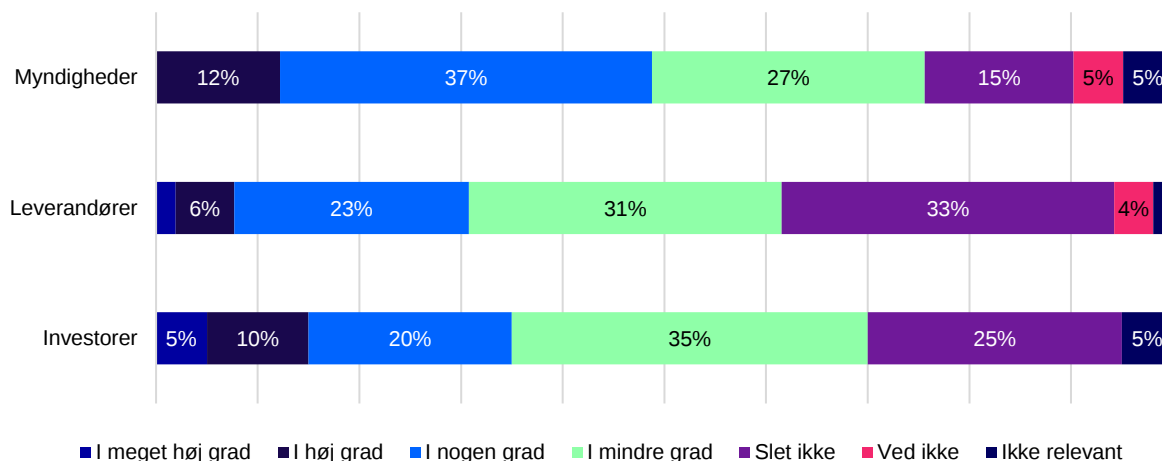
- **Viden og kompetencer til at kunne vurdere risici og usikkerheder ved sociale investeringsprogrammer?** (f.eks. håndtering af risici forbundet med de juridiske aftaler og økonomiske beregninger for betalingsmodellen)



N=114

Chi2-test, p-værdi = 0,430

- **Juridisk viden og kompetencer til at udforme sociale investeringsprogrammer?** (f.eks. udformning af kontrakter der definerer, hvordan den sociale progression skal måles, og hvordan der skal betales for effekterne af denne)



N=114

Chi2-test, p-værdi = 0,616

Data fra de kvalitative interviews understøtter disse pointer og viser generelt, at leverandørerne har behov for at styrke sig på det juridiske område for at kunne være sikker på, at kontrakterne er hensigtsmæssigt udformede og ikke stiller dem i en for dårlig position over for investoren og den offentlige myndighed.

4.1.3 Investorers konkrete viden- og kompetencebehov

I et socialt investeringsprogram finansierer investoren, f.eks. en pensionskasse, en filantropisk fond eller Den Sociale Investeringsfond, iværksættelsen af velfærdsindsatsen. Investoren bærer dermed en risiko for, om indsatsen skaber de ønskede resultater mod at få den aftalte resultatbetaling samt et økonomisk afkast. Som investeringsaktør i et socialt investeringsprogram har man derfor brug for både juridiske og økonomiske kompetencer, bl.a. til at udforme og indgå resultatkontrakter og aftaler om betalingsstrømme mv., men også indsigt i de konkrete indsatsområder, der ligger til grund for investeringscasen.

Data fra både interviews og baselinemåling viser, at mens investorerne har et forholdsvis højt niveau af viden om de juridiske og økonomiske forhold (sammenlignet med de øvrige aktørtyper) forholder det sig omvendt med hensyn til deres viden om og indsigt i relevante indsatsområder i et socialt investeringsprogram. Flere påpeger bl.a., at det er vanskeligt at identificere relevante investeringsområder, som det bl.a. fremhæves i citatet nedenfor.

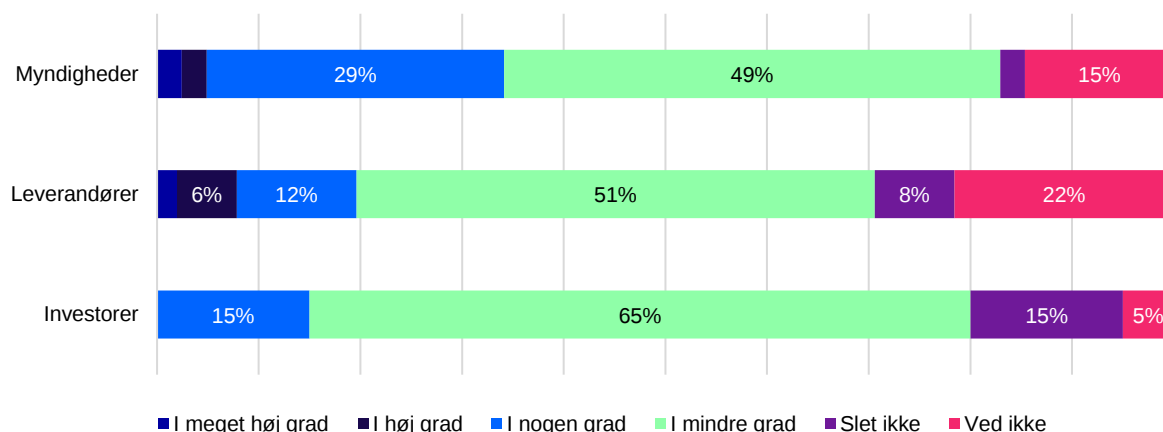
"Mine investeringer har primært været i startups. Jeg synes, det er et virkelig spændende område, og jeg vil gerne udforske mulighederne. Men indtil videre synes jeg, at der har været meget få muligheder for reelt at lave investeringer i sociale programmer."

Interview med investor

Dertil skal det understreges, at selvom investorerne sammenlignet med de øvrige aktørtyper umiddelbart har mere viden om de økonomiske og juridiske forhold ved sociale investeringsprogrammer, er der også en del, der vurderer, at de mangler denne type viden. Dette ses bl.a. i figur 4.2 og 4.3 på de forrige sider.

Data fra den kvantitative baselinemåling viser samtidig, at 8 ud af 10 af alle de investorer, der har besvaret spørgeskemaet, vurderer, at der 'slet ikke' og 'i mindre grad' er et godt udbud af konkrete investeringscases i Danmark (se figur 4.4). Det indikerer både, at markedet for sociale investeringsprogrammer stadig er forholdsvist nyt, og at de potentielle investeringscases endnu ikke er modnet og formidlet videre til investorerne, men også at særligt investorerne mangler indsigt i relevante investeringscases. Samtidig viser figuren, at der også blandt myndighederne og særligt leverandørerne er en forholdsvis lav indsigt i relevante investeringscases i Danmark, der er velegnet til iværksættelse af sociale investeringsprogrammer. Samlet set giver det et indtryk af, at aktørernes selvopfattede indsigt i investeringscases variere meget.

Figur 4.4: I hvilken grad vurderer du, at følgende forhold og rammevilkår er til stede i Danmark i dag: Et godt udbud af konkrete investeringscases i Danmark, der er velegnet til iværksættelse af sociale investeringsprogrammer?



N=113

Chi2-test, p-værdi = 0,267

Data fra de kvalitative interviews viser i forlængelse heraf, at investorerne har svært ved at gennemskue, om de konkrete indsatsområder, de har kendskab til, er velegnede som investeringscases. Det er særligt en udfordring for de institutionelle og private investorer, som primært forvalter deres midler og ressourcer i startups eller i form af virksomhedsaktier, samt for nogle erhvervsdrivende fonde, hvis investeringer har et særligt fokus (f.eks. i medtech-branchen), som ligger uden for de typiske investeringsområder i et socialt investeringsprogram¹⁸.

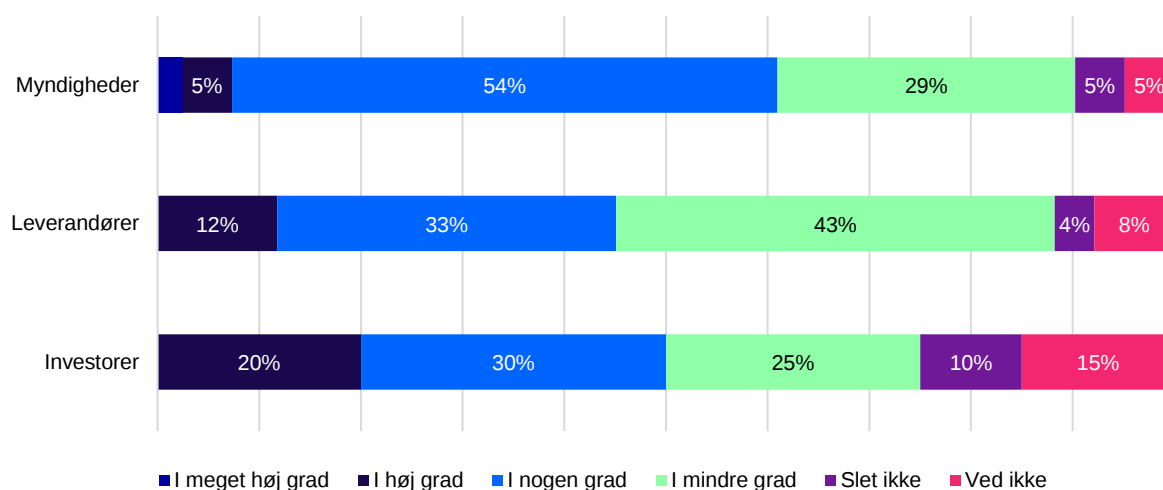
Endeligt ser vi, at investorerne udtrykker bekymring omkring de økonomiske risici forbundet med den potentielle investering i leverancen af den konkrete indsats. Standardmodellen inden for sociale investeringsprogrammer foreskriver, at investoren bærer risikoen ved at stille kapital til rådighed for leverandøren, og kun hvis indsatsen har effekt, betaler myndigheden investoren tilbage plus et afkast. I det tilfælde er det afgørende for investoren såvel som for leverandøren, at der er velegnede metoder og

¹⁸ Den Sociale Investeringsfond har på nuværende tidspunkt følgende fire investeringsområder: 1) Børn og unge i udsatte positioner 2) Trivsel, 3) Mennesker i risiko for udvikling af livstilsygdomme og 4) Arbejdsmiljø.

modeller til at måle og dokumentere effekter af indsatsen for at estimere den økonomiske risici. Der kan dog arbejdes med andre modeller for sociale investeringsprogrammer, hvor flere aktører bærer den økonomiske risiko.

Som det fremgår af figur 4.5. er der en forholdsvis stor andel af investorerne sammenlignet med de øvrige aktørtyper, der vurderer, at de ikke ved (15 pct.), eller, at der 'slet ikke' (10 pct.) findes velegnede metoder og modeller til at mål og dokumentere økonomiske gevinster ved velfærdsindsatser.

Figur 4.5: I hvilken grad vurderer du, at følgende forhold og rammevilkår er til stede i Danmark i dag: Velegnede metoder og modeller til at måle og dokumentere økonomiske gevinster ved velfærdsindsatser?



N=113

Chi2-test, p-værdi = 0,187

En af konsekvenserne af den begrænsede viden om velegnede modeller og metoder til at måle og dokumentere effekter af indsatser er, at aktørerne i markedet afventer hinanden. Kun få har reelt den nødvendige dybdeviden og kompetence til at gå forrest og iværksætte et socialt investeringsprogram. Tilbagemeldingerne på hvad der skal til for, at de reelt tager næste skridt, varierer på tværs af aktørerne, men helt overordnet tyder det på, at der efterspørges mere praksisviden om de særlige vilkår og forbehold, der ligger til grund for at kunne igangsætte et socialt investeringsprogram. Flere af aktørerne oplever, at de mangler en erfaringsmæssig sikkerhed for, at det dels kan lade sig gøre at iværksætte et socialt investeringsprogram, og hvordan det i praksis udfolder sig.

"Vi har jævnligt kontakt med andre aktører. Men alle sidder og venter lidt på hinanden. Vi taler en del med udvalgte NGO'er om det, og nogle kan godt påtænkes at tage en leverandørrolle på sig, men de er også nervøse – kommer det til at koste os livet? På socialområdet har man væsentlig sværere ved det grundet bl.a. de manglende effektstudier."

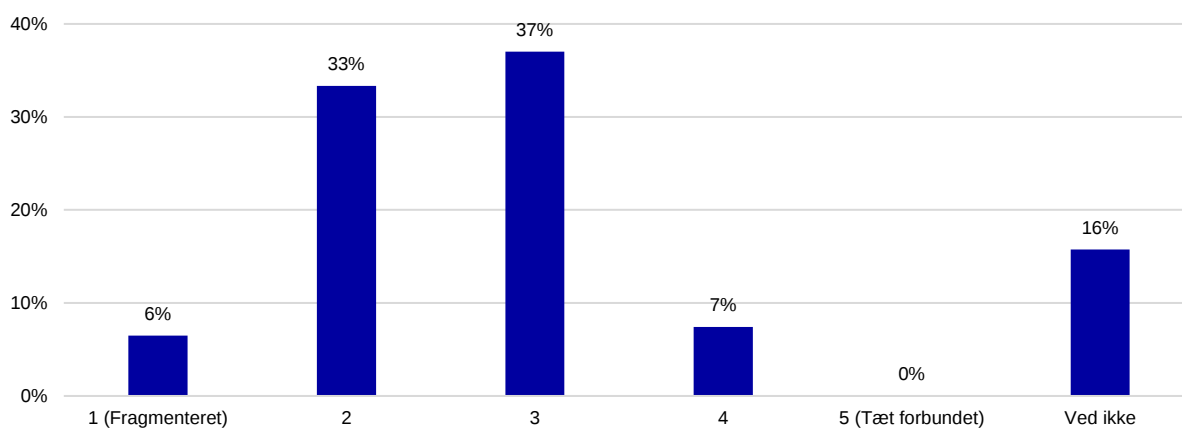
Interview med investor

4.2 Tillid og kendskab til aktørerne i markedet

Fra den kvantitative baselinemåling har vi spurgt, hvordan aktørerne på en skala fra 1 til 5 oplever 'aktørlandskabet' for sociale investeringsprogrammer. Med et aktørlandskab mener vi de primære aktørtyper i form af myndigheder, leverandører og investorer, som skal til for at udforme og implementere sociale investeringsprogrammer.

Som det fremgår af figur 4.6, opleves aktørlandskabet som forholdsvis fragmenteret og usammenhængende, da en forholdsvis stor andel har svaret enten 1 og 2, hvor 1 er udtryk for et fragmenteret og usammenhængende aktørlandskab. Dertil har en forholdsvis lille andel svaret 4 og ingen har svaret 5, hvor 5 er udtryk for et stærkt forbundet aktørlandskab med nære relationer og god indbyrdes forståelse mellem aktørerne.

Figur 4.6: Hvordan oplever du aktørlandskabet for sociale investeringsprogrammer i Danmark?
Vurder på en skala fra 1-5, hvor 5 er udtryk for et stærkt forbundet aktørlandskab med nære relationer og god indbyrdes forståelse mellem aktørerne og 1 er udtryk for et fragmenteret og usammenhængende aktørlandskab.



N=109

Det forholdsvis usammenhængende aktørlandskab på nuværende tidspunkt skal naturligvis forklares ved, at vi i en dansk kontekst er i den spæde opstart, når det gælder udviklingen af et egentligt marked og økosystem for sociale investeringsprogrammer. Resultatet indikerer samtidig, at sociale investeringsprogrammer introducerer et samarbejde mellem myndigheder, leverandører og investorer på nogle særlige vilkår, som de fleste aktører ikke er vant til at arbejde med.

På nuværende tidspunkt er der i Danmark en forholdsvis lille gruppe af engagerede aktører, bl.a. kommunale frontløbere, der har etablerede sociale investeringsfonde, såvel som visse almennyttige fonde og større civilsamfundsorganisationer, der allerede er med i udformning af ét eller flere sociale investeringsprogrammer. Derudover viser kortlægningen, at en stor gruppe af både myndigheder, leverandører og investorer på nuværende tidspunkt ikke har konkrete erfaringer eller dybdegående viden om hinanden, og hvad der driver dem hver især. Tilbagemeldingerne på tværs af aktørerne er bl.a., at de afventer hinanden.

Få aktører ser det som *deres* ansvar at få sat konkrete sociale investeringsprogrammer i gang. Det forklares f.eks. i nedenstående citat fra en leverandør, der er interesseret i at arbejde med sociale

investeringsprogrammer, men helt konkret mangler et overblik over andre interesserede aktører, heriblandt særligt kommunerne.

”Vi er interesserede i at finde ud af mere om, hvordan processen helt præcist bliver. Hvor velvillige er kommunerne rent faktisk til at gå ind i det her. Skal vi selv ud og opstøve kommuner til projekterne, eller er det noget, som fonden kan hjælpe med? Vi vil gerne have et overblik over, hvilke kommuner, som reelt set er interesserede og som er risikovillige.”

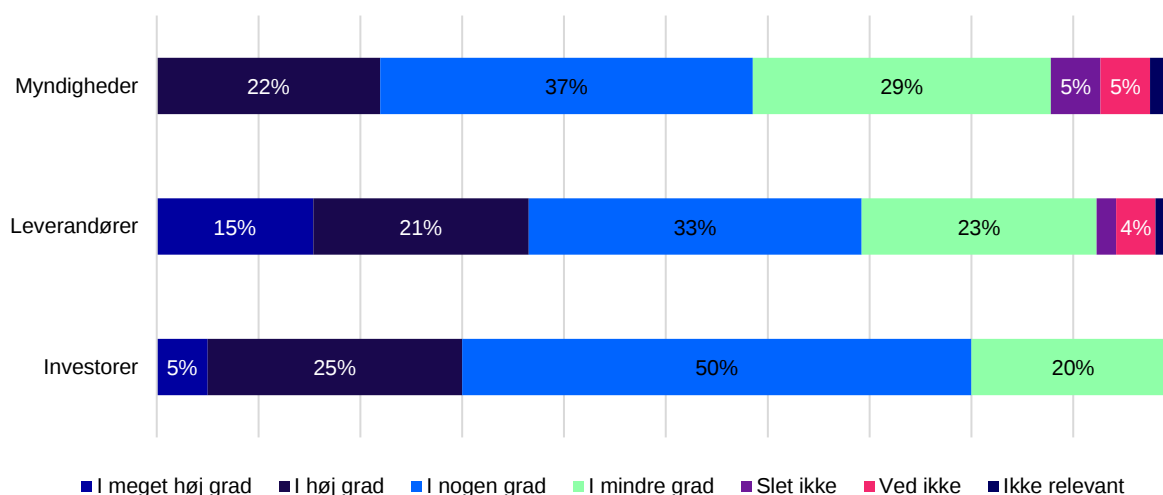
Interview med leverandør

Som det uddybes i kapitel 5 om anbefalinger peger det i retning af et behov for at styrke kendskab og netværk mellem aktørerne i økosystemet herunder specifikt at give interesserede aktører et overblik over de eksisterende erfaringer, interesserede aktører og reel mulighed for at finde partnerskaber.

4.3 Organisatoriske udfordringer

Selvom data viser, at der hos en stor andel af de adspurgte aktører er bred ledelsesmæssig opbakning¹⁹ og organisatorisk parathed (kultur og mindset) til at arbejde med sociale investeringsprogrammer, ser vi særligt hos de offentlige myndigheder, at en større andel af respondenterne vurderer, at de ’i mindre grad’ (29 pct.) eller ’slet ikke’ (5 pct.) er organisatorisk parate til at arbejde med sociale investeringsprogrammer. Se figur 4.7.

Figur 4.7 I hvilken grad vurderer du, at din organisation internt har: Organisatorisk parathed? (kultur, kompetencer og "mindset") til at arbejde med investeringsprogrammer?



N=114

Chi2-test, p-værdi = 0,468

¹⁹ 69 pct. af alle aktører vurderer, at der ’i meget høj grad’, ’i høj grad’ og ’i nogen grad’ er ledelsesmæssig opbakning på tværs af relevante dele af organisationen til at arbejde med sociale investeringsprogrammer

Samtidig er tilbagemeldingerne, særligt fra kommunerne, at der stadig er en forholdsvis høj grad af silo- og kassetænkning i det offentlige system, både på tværs af kommunale, regionale og statslige grænser og internt mellem de kommunale forvaltninger, hvilket opleves som en barriere for at iværksætte sociale investeringsprogrammer. Det skyldes, at modellen for det sociale investeringsprogram skal kunne værdisætte og ikke mindst realiserer de sociale effekter i forhold til deres betydning for offentlige budgetter, hvilket besværliggøres af en forholdsvis høj grad af silo- og kassetænkning. I forlængelse af det viser forskningen i sociale investeringsprogrammer også, at der er behov for organisatoriske tilpasninger i det offentlige system på kort og lang sigt for at kunne gå fra den succesfulde effekt til den realiserede økonomiske gevinst²⁰. Fra de kvalitative interview underbygges dette. Herunder f.eks. i nedenstående citat fra en myndighedsaktør, der er fortæller, at det kan være vanskeligt at realisere effekter og økonomiske gevinster på tværs af kommunens forvaltningsgrene, særligt med en lang tidshorisont, grundet de politiske omskiftelige prioriteter politisk og kortsigtede budgetter samt budgethensyn og interesser ude i kommunens forvaltningsgrene.

”Jeg vil sige, at vi er fanget i det dilemma, at vi er politisk styret og bevillingsstyret. Dvs. at vores opgaver forandres hele tiden. Kan man så være sikker på, at rammerne ikke forandrer sig fundamentalt? Hvis vi laver en investeringshorisont, der er så lang, kan det godt være farligt og urealistisk.”

Interview med myndighed

4.4 Eksterne udfordringer

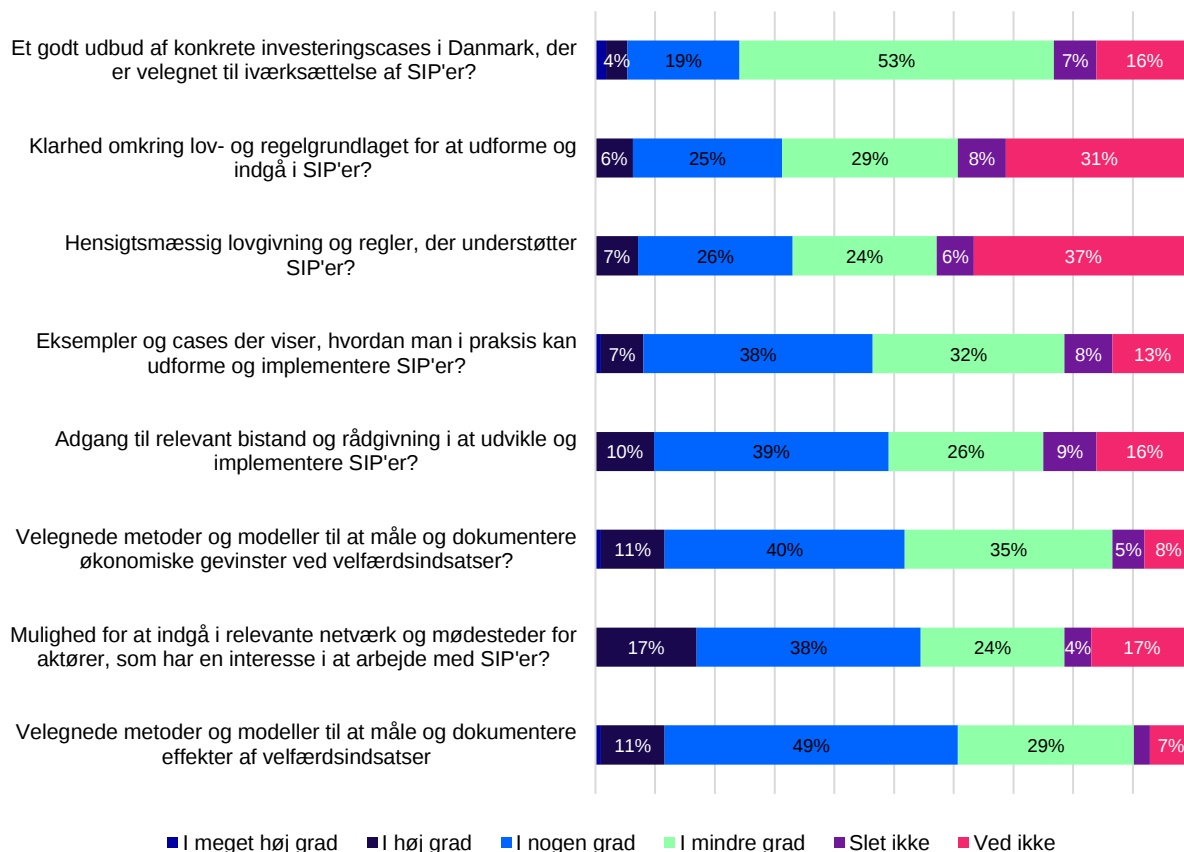
Data viser, at der er en række udfordringer og barrierer, der relaterer sig til eksterne forhold. Således stiller flere aktører sig kritiske over for forhold som eksempelvis lovgivning og regler, transaktionsomkostninger, imagemæssige og etiske aspekter samt risikovilligheden i økosystemet og mener, at disse forhold udgør en udfordring i etableringen af et reelt marked for sociale investeringsprogrammer i Danmark.

4.4.1 Skepsis over for og usikkerhed omkring lovgivning og regler

Som det fremgår af figur 4.8 på næste side, er der en forholdsvis stor andel af aktørerne (37 pct.), som oplever, at der ’i mindre grad’ eller ’slet ikke’ er klarhed omkring lov- og regelgrundlaget for at udforme og indgå i sociale investeringsprogrammer. Desuden viser data, at en forholdsvis stor andel (37 pct.) ’ikke ved’, om lovgivning og regler er hensigtsmæssige ift. at understøtte sociale investeringsprogrammer.

²⁰ Karsten Storgaard Bjerre (2018), SØM: Fra regneark til kommunal praksis, Den offentlige.dk

Figur 4.8 I hvilken grad vurderer du, at følgende forhold og rammevilkår er til stede i Danmark i dag: (på tværs af aktørtyper)



N=113

I de kvalitative interviews uddybes dette yderligere. Analysen viser, at aktørerne særligt fremhæver budgetloven som et eksempel på en lovgivningsmæssig barriere. Det skyldes, at de étårige budgetter i budgetloven og de tilhørende sanktionsregler, som træder i kraft, hvis kommuner/regioner overskrider de aftalte rammer for deres budgetter, mindsker fleksibiliteten og forhindrer f.eks. kommunerne i at koble en langsigtet social indsats med de étårige budgetter. Eftersom sociale investeringsprogrammer ofte indgås i en resultatkontrakt over en lang tidshorison, vurderes det derfor som en lovgivningsmæssig barriere.

Dertil er tilbagemeldingerne, at de kommunale aktører er bekymret for at blive økonomisk straffet for at investere. Sidstnævnte skyldes udgiftsloftet, som kommunerne er underlagt, hvilket betyder, at de kommunale aktører 'straffes' på pengepungen, hvis budgetterne i et givent år overskrides. Også udbudsloven nævnes af enkelte aktører som en barriere. Her pointeres det, at man som leverandør og tilbudsgiver skal kunne bevise, at den foreslåede indsats har en effekt. Netop dette kan være svært, hvis man ikke har gennemført indsatsen før, hvilket kan være tilfældet med sociale investeringsprogrammer. Ifølge nogle af leverandørerne i de kvalitative interviews begrænser det innovationen og medfører, at *"de store spillere vil rydde det hele"* (Interview med leverandør). Sidstnævnte skyldes, at myndighederne typisk vil gå med partnere, som har en vis størrelse og skala og derfor signalerer, at de kan løfte opgaven.

4.4.2 Usikkerhed omkring pengestrømmene i sociale investeringsprogrammer

Ud over lovgivningsmæssige rammer peger analysen på, at interne budgethensyn i de offentlige systemer kan være en hæmsko for at iværksætte og implementere sociale investeringsprogrammer. Fra de kvalitative interview ser vi, at særligt de offentlige myndigheder udtrykker en skepsis omkring pengestrømmene i sociale investeringsprogrammer, herunder hvordan kommunale såvel som regionale og statslige budgethensyn harmonerer med de aftalte betalingsvilkår og den bagvedliggende investeringslogik i et socialt investeringsprogram. Det skal ses i sammenhæng med en betalingsmodel i et socialt investeringsprogram, der værdisætter sociale effekter på tværs af offentlige grænser, hvor den enkelte forvaltning eller regionale enhed ikke alene kan hjemtage den økonomiske gevinst. Denne bekymring ses bl.a. i nedenstående citat.

"Vi mangler noget i rammerne for at deltage i det som kommune. Der skal mere tryghed ind. Det handler bl.a. om, hvem der høster gevinsten."

Interview med myndighed

Ud over de interne rammer relaterer usikkerheden sig også til pengestrømmene i de sociale investeringsprogrammer, som aktørerne giver udtryk for, kan være svære at gennemskue. Det handler bl.a. om afgifts- og skattetekniske forhold såvel som investorernes hensigt med deres afkast (eksempelvis køb af aktier eller reinvestering i nye indsatser). Uklarheden omkring pengestrømmene i modellen er en vigtig pointe, eftersom det skaber en barriere for aktørernes villighed til at deltage i programmerne. Særligt for investorerne er uklarheder omkring skatter og afgifter vigtige at få klarlagt, så det sikres, at disse ikke forhøjer risikoen yderligere for aktørgruppen.

"Jo mere gennemsigtige man kan gøre projekter, altså, det her går dine penge til, jo større chancer er der også for at få nogle med på det. Jo større usikkerhed, jo højere afkast vil du forlange som investor."

Interview med investor

Ovenstående pointe om gennemsigthed er en central udfordring i sociale investeringsprogrammer og hænger sammen med det faktum, at effektkæderne ofte er svære at estimere på forhånd.

4.4.3 Bekymring om for høje transaktionsomkostninger

En ud af de fem væsentligste udfordringer i arbejdet med at udvikle sociale investeringsprogrammer er bekymringen om for høje transaktionsomkostninger forbundet med udviklingen af sociale investeringsprogrammer. Således vurderer 35 pct. af de adspurgte aktører, at der er for høje transaktionsomkostninger ved at indgå i et socialt investeringsprogram (se eventuelt figur 4.1 på side 29 for uddybning).

Bekymringen opstår, fordi mange sociale udfordringer ikke kan tackles med standardløsninger, da de typisk kræver en indsats, som er tilpasset den enkelte målgruppe og borgers behov. Derfor er der en frygt blandt aktørerne for, at sociale investeringsprogrammer bliver for dyre i tid og ressourcer, særligt

i det forberedende arbejde f.eks. til juridisk og økonomisk bistand med at udvikle robuste og hensigtsmæssige modeller og business cases samt efterfølgende bistand til dataindsamling og monitorering af indsatsens progression og betalingsstrømme.

"Det er jo ikke sikkert, at målene indfries, dvs. at resultaterne overhovedet kommer. Så kan det opfattes som en dyr bureaukratisk øvelse, fordi der er store transaktionsomkostninger forbundet med øvelsen."

Interview med myndighed

Usikkerheden omkring hvorvidt målet overhovedet realiseres samt udsigten til de høje transaktionsomkostninger skaber en incitamentsstruktur for særligt de kommunale aktører, som ikke er gavnlige for deres engagement i sociale investeringsprogrammer. Årsagen hertil er, at de kommunale aktører selv har mulighed for at foretage den pågældende investering og derved i nogen grad undgå de høje transaktionsomkostninger. Denne udfordring er netop en af grundene til, at Den Sociale Investeringsfond er etableret ved lov med en række finansielle instrumenter til rådighed, bl.a. tilskud, lån, kapitaltilsagn samt stiftelse af selskaber og fonde m.v. Det skal desuden understreges, at selvom de kommunale aktører foretager investeringen og går uden om investorerne, skal der alligevel udvikles modeller til at iværksætte og implementere den sociale investering i kommunen.

4.4.4 Nervøsitet om de imagemæssige og etiske aspekter ved sociale investeringsprogrammer

Selvom de imagemæssige og etiske aspekter ved sociale investeringsprogrammer ikke udgør en af de væsentligste udfordringer for aktørerne (se eventuelt figur 4.1 på side 29 for uddybning), er der flere af aktørerne i de kvalitative interview, der påpeger dette. Den centrale bekymring går på, hvorvidt man som aktør kan "tillade" sig at tjene penge på de mest udsatte borgere i samfundet. Denne skepsis påpeges særligt af investorer og myndigheder, som er bekymrede for samfundets reaktion og dermed deres eget omdømme. Bekymringen omkring de imagemæssige aspekter begrundes bl.a. med flere konkrete sager, der har fået negative presseomtale.

"Der er en risiko for, at indsatserne ikke virker, og borgerne klager, og dermed at man som investor får negativ omtale."

Interview med investor

Udover de imagemæssige forhold, som kan udgøre en udfordring, er der, jævnfør aktørerne, også nogle etiske dilemmaer forbundet med at indgå i et socialt investeringsprogram. Her tænkes der bl.a. på de tilfælde, hvor det opleves, at værdien af det sociale arbejde kun måles i økonomi: I sådanne tilfælde vil indsatsen for de grupper, det samfundsøkonomisk bedst kan betale sig at hjælpe, blive prioriteret højt af leverandøren (også kaldt *creaming*). Dermed sker der pludselig en forskelsbehandling, som 'clasher' med socialpolitikken menneskesyn. For at reducere risikoen for *creaming* er det bl.a. afgørende, at resultatkontrakter konstrueres på en måde, der gør det attraktivt for leverandørerne at hjælpe de mest udsatte borgere (og dermed også de borgere, hvor målene er sværest at realisere).

4.4.5 Manglende risikovillighed på tværs af aktørerne

En anden udfordring, som nævnes på tværs af aktørerne, er den manglende risikovillighed i markedet. Sidstnævnte skyldes, at der i Danmark pt. ikke rigtig er nogle sociale investeringsprogrammer og cases, man kan læne sig op ad, hvilket skaber usikkerhed blandt aktørerne. Flere af de adspurgte aktører påpeger i forlængelse heraf, at der derfor er behov for nogen, som tør at gå forrest og prøve tingene af – også selvom der er en risiko for, man taber penge på de første projekter.

”Det kræver mod fra alle aktører. Da vi afholdt en konference i 2018, var der en amerikansk foredragsholder, som sagde ’just do it’. Vi er nødt til at prøve at få nogle erfaringer. Vi har lidt en tendens til, at det skal være det perfekte fra starten.”

Interview med investor

Det er klart, at lige meget *hvor* kvalificeret man forsøger at lave sine business-case-beregninger, vil der altid være usikkerhed forbundet med at forudsige fremtiden. Uden nogen form for risikovillighed i markedet er det derfor ikke usandsynligt, at disse beregninger vil trække ud i det uendelige og dermed resultere i et marked i stilstand. Meget tyder således på, at der er behov for en kulturændring blandt aktørerne i økosystemet og det omkringliggende samfund: At man begynder at se bort fra perfektionismen og den nulfejlskultur, der hersker her, mens man omvendt begynder at anerkende, at fejl og justeringer undervejs stort set er uundgåelige – særligt ift. indsatsens målgruppe, som ofte kan ændre sig.

4.4.6 Præmature metoder og modeller til estimering af risici og værdiansættelser af sociale investeringsprogrammer

Overordnet set er der blandt aktørerne stor interesse for sociale investeringsprogrammer, som tidligere pointeret i rapporten. Dog viser analysen, at det nuværende set-up, herunder den måde risici og værdiansættelser estimeres, vurderes at være en udfordring – særligt af de private og institutionelle investorer.

Udfordringen herover hænger sammen med det område, som de sociale investeringsprogrammer typisk henvender sig mod, nemlig socialområdet. Aktørerne pointerer, at en social indsats kan være svær at værdiansætte, fordi området er komplekst, og der samtidigt mangler effektstudier. Her ligger der således en øvelse i at udvikle en økonomisk model, som forudsætter en rationel adfærd hos målgrupperne. Kigger man eksempelvis på en hjemløs borger og skal vurdere, hvad vedkommende koster samfundet, kan det formentlig godt lade sig gøre at regne ud, mens det bliver noget sværere, hvis man skal estimere værdien af, at vedkommende vælger én livsvej frem for en anden. Særligt for de private og institutionelle investorer er dette en udfordring, da denne viden er afgørende for, hvorvidt de vælger at investere i en indsats eller ej.

”Hvad er det præcist man køber, og hvad er afkastet? Dette er langt nemmere på det grønne område. Hvis du f.eks. køber en solcellepark i Californien: Du laver her en aftale med en myndighed de næste 20 år om at levere el til en fast pris. Selvfølgelig er der en konkret risiko forbundet med sådanne projekter – f.eks. mindre sol og forskellige reparationer, men du kan lave en konkret kalkule og

dermed ret konkret beregne et sandsynligt afkast, og du har et aktiv, du kan kigge på og besøge. Det er altså ret konkret.”

Interview med investor

Som modellen er indrettet i dag, pointeres det, at risikoen således bliver for stor for de institutionelle investorer at løbe. Det hænger til dels også sammen med, som det udfoldes i de kvalitative interview, at Finanstilsynet er skeptiske over for sociale investeringsprogrammer, hvilket må siges at være en udfordring, da Finanstilsynet agerer vagthund over for pensionselskaberne. Pensionssektorens manglende modenhed påpeges af flere aktører at være en udfordring for markedet fremadrettet, eftersom pensionselskaberne sidder inde med kapitalen: Hvis de sociale investeringsprogrammer virkelig skal rykke og kunne skaleres i en større kontekst, så er der ifølge aktørerne behov for, at der kanaliseres højere summer af kapital ind i markedet.

En måde at overkomme ovenstående udfordring på kan være at lave løbende tilbagebetalingsstrømme til investoren, hvilket trods alt mindsker risikoen. Flere af aktørerne nævner også statsobligationer, f.eks. i forskellige klasser og dermed også med forskellige afkast, hvor staten påtager sig en større rolle ift. økonomi, serviceleverandører og kvalitet.

5. anbefalinger til udvikling af økosystemet for sociale investeringsprogrammer

Med afsæt i analysens resultater har vi identificeret tre centrale fokus- og indsatsområder som skal adresseres for reelt at udvikle og modne det danske økosystem for sociale investeringsprogrammer. Fokus- og indsatsområderne skal læses og forstås ud fra tre særlige forudsætninger: 1) For det første skal de ses i lyset af et relativt nyt dansk marked med ganske få erfaringer og med et bredt og forholdsvis fragmenteret aktørlandskab bestående af både myndigheder, leverandører og investorer. 2) For det andet er der tale om overordnede indsats- og fokusområder i modsætning til en udtømmende behandling af de mangefacetterede tiltag og virkemidler, det vil kræve at udvikle og modne markedet. De identificerede indsats- og fokusområder er således nogle, der skal arbejdes videre med. 3) For det tredje er anbefalingerne ikke målrettet udvalgte aktører i økosystemet. Et stærkt og velfungerende økosystem forudsætter at en bred kreds af aktører adresserer rapportens anbefalinger, og dermed indgår aktivt i arbejdet og partnerskaberne henimod en markedsmodning af sociale investeringsprogrammer.

De tre centrale fokus- og indsatsområder er følgende:

5.1 Designe og afprøve prototyper på sociale investeringsprogrammer

Opsummeret viser analysen, at øget praksisnær viden og kompetencer i relation til at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer er afgørende forhold i det danske økosystem for at aktørerne reelt kan handle og medvirke til en udvikling af markedet. Samtidig viser analysen, at der er stor forskel på aktørernes kendskab til, hvad sociale investeringsprogrammer er, og hvordan de fungerer.

Dette peger i retning af et stort behov for at designe og afprøve såkaldte prototyper på sociale investeringsprogrammer og klargøre eksisterende prototyper til at kunne skaleres. Formålet med prototyperne er at gøre konkrete erfaringer med, hvordan udvikling og implementering af sociale investeringsprogrammer kan ske i en dansk kontekst. Og at erfaringerne sammenholdes med de potentialer og barrierer, der i økosystemet opleves at være for sociale investeringsprogrammer, for at prototyperne kan formidles og inspirere flere til at prøve kræfter med programmerne fremadrettet. Der er stor interesse for at deltage i sociale investeringsprogrammer blandt en forholdsvis stor gruppe af aktørerne i markedet, men det er uklart for de fleste, hvad det vil kræve, og hvordan det lykkes. Ved at designe og afprøve prototyper adresseres nogle af de helt centrale vidensbehov i aktørlandskabet. Dertil kan prototyper, hvordan forskellige modeller vil kunne fungere inden for bestemte fagområder (eks. uddannelse, beskæftigelse, integration mv.) eller med udgangspunkt i konkrete udfordringer (eks. ensomhed eller unges mistroivsel). Særligt inden for områder, hvor der ikke er meget evidens om indsatsers effekt på målgruppen (eks. på socialområdet sammenlignet med beskæftigelses- og sundhedsområdet) kan prototyper tillige være med til at afklare, hvordan der kan udvikles betalingsmekanismer som kobler effektbaserede progressions- og resultatmål for social forandring til offentlige budgetlinjer.

Fokusområdet skal ikke mindst ses i lyset af de forholdsvis begrænsede praksiserfaringer med sociale investeringsprogrammer i en dansk kontekst. Ved prototyper forstås aktiviteter, hvis primære formål er at demonstrere og sprede viden og praksis inden for anvendelsen af sociale investeringsprogrammer til at løse velfærdsmæssige udfordringer, bl.a. ved at vise indsatsens økonomiske rentabilitet og afkast for f.eks. myndigheder og investorer, der mangler viden om disse forhold. Dertil kan vidensniveauet i

økosystemet øges generelt ved at formidle de vigtige læringspunkter i selve afprøvningen og skaleringen af prototypen.

5.2 Styrke netværk i økosystemet

Aktøraftdækningen og analysen af det danske økosystem for sociale investeringsprogrammer viser desuden, at selve økosystemet pt. består af en forholdsvis fragmenteret aktørgruppe med forskellige krav, interesser og kompetencebehov m.v. Vi ser bl.a., at aktørerne selv vurderer, at aktørlandskabet er mere usammenhængende end forbundet og består af forholdsvis få nære relationer og en lav grad af viden om, hvad der driver de andre aktører i økosystemet.

Det peger i retning af et behov for at samle netværk, der opnår fælles forståelsesrammer til i fællesskab at kunne afsøge mulighederne for at iværksætte sociale investeringsprogrammer til at løse konkrete og komplekse udfordringer fx ensomhed og unges mistrivsel. Formålet med netværkene er at samle aktører bredt, for at tage udgangspunktet i udfordringen og inspirere til etablering af partnerskaber, der bryder med de siloer og sektorskillevægge, der kan præge aktuelle indsatser.

Tilbagemeldingerne fra de interviewede aktører viser helt overordnet, at mange afventer hinanden. Det skyldes både usikkerheder og manglende viden om de særlige vilkår og forhold, der ligger til grund for at kunne igangsætte et socialt investeringsprogram, men også ud fra deres vurdering af, at de ikke ser det som *deres* ansvar at få iværksat arbejdet. Ved at styrke netværk vil det alt andet lige imødekomme den efterspurgte videndeling og reelle matchmaking mellem de relevante aktører i økosystemet og yderligere være en understøttende faktor til at etablere reelle samarbejder med henblik på at udvikle konkrete investeringsoplæg til sociale investeringsprogrammer. Helt konkret kan netværkene styrkes ved at kommunikere de gode eksempler (f.eks. afprøvede prototyper) og formidle viden og værktøjer til at imødegå konkrete udfordringer for at udvikle og implementere sociale investeringsprogrammer.

5.3 Sikre implementeringsstøtte i økosystemet

Iværksættelse af sociale investeringsprogrammer består henholdsvis af en udviklingsfase og en implementeringsfase. I udviklingsfasen skal parterne i et socialt investeringsprogram bl.a. afklare målgruppen for og visitation til indsatsen, for at kunne koble indsatsen til egnede effektbaserede progressions- og resultatmål, ligesom alle parter skal enes om en betalingsmekanisme, som værdisætter de sociale effekter i forhold til deres betydning for offentlige budgetter og fastsætter en risiko for, hvor sandsynligt det er at opnå de aftalte resultater. Det kræver viden og kompetencer som få aktører i økosystemet besidder at indgå i udviklingsfasen overvejelser, beslutninger og handlinger.

Det peger i retning af et stort behov for at understøtte udviklingen og implementeringen af sociale investeringsprogrammer. Behovet for implementeringsstøtte gælder alle dele af økosystemet, men er i særlig grad tydeligt hos kommunerne, regionerne og staten, hvor der er stor forskel på vidensniveau og organisatorisk parathed. Rådgivere og projektudviklere – offentlige og private aktører – spiller en væsentlig rolle i forhold til at understøtte udviklingsdelen af implementeringsstøtten. Udvikles der et marked for rådgivere og projektudviklere peger erfaringerne fra bl.a. England på, at det vil understøtte en stærk markedsudvikling af sociale investeringsprogrammer.

Der er behov for aktivt at understøtte udviklingen af sociale investeringsprogrammer med viden og kompetencer bl.a. til indsatsbeskrivelser, udvikling af betalingsmekanismer og kontraktudformning. Der

skal samtidig tænkes i opkvalificering, kompetenceudvikling og videndeling i økosystemet, for at særligt myndighederne kan få den organisatoriske modenhed, det kræver, i form af helhedsorientering, tværgående samarbejde, ledelsesopbakning, fælles sprog m.v.

Formålet med implementeringsstøtte er at understøtte udviklingsarbejde, afprøvningen af prototyper og igangsættelsen af egentlige sociale investeringsprogrammer. I lyset af det forholdsvis umodne marked er behovet for implementeringsstøtte særligt stort nu i begyndelsen, indtil aktørerne selv opbygger de fornødne kompetencer og organisatorisk kapacitet.

6. Metode og datagrundlag

Oxford Research har på opdrag af Den Sociale Investeringsfond gennemført en omfattende og empirisk velfunderet undersøgelse, der bygger på flere metoder og datakilder. Denne metodiske triangulering sikrer, at de væsentlige potentialer, udfordringer og barrierer ved sociale investeringsprogrammer belyses fra flere relevante vinkler og sikrer valide og anvendelsesorienterede analyseresultater. Følgende metoder og datakilder er anvendt i undersøgelsen:

- **En kortlægning og aktørafdækning** af det danske økosystem for sociale investeringsprogrammer herunder et overblik over de aktuelle erfaringer i markedet for sociale investeringsprogrammer.
- **En kvalitativ analyse** af økosystemets potentialer såvel som udfordringer og barrierer for sociale investeringsprogrammer bestående af 41 kvalitative dybdeinterview med repræsentanter fra hele økosystemet, herunder primært med personer fra organisationernes topledelse med strategisk og økonomisk indsigt i området.
- **En kvantitativ baselinemåling** bestående af 135 besvarelser af et skræddersyet online spørgeskema målrettet de primære aktører i et socialt investeringsprogram. Baselinemålingen fungerer desuden som et nulpunkt for fremtidige målinger.

6.1 Kortlægning af aktørerne i markedet

Kortlægningen giver et samlet overblik over, hvem de relevante danske aktører er inden for økosystemets primære målgrupper; hhv. myndigheder, leverandører og investorer. Da feltet af aktører er forholdsvis komplekst og pt. ikke afdækket i tidligere undersøgelser af området, har vi indledningsvist gennemført en systematisk desk research med henblik på udarbejdelse af en bruttoliste med relevante danske aktører.

Litteraturgennemgangen i desk research fasen har tillige bidraget til at skabe en bedre forståelse for sociale investeringsprogrammer, de konkrete erfaringer i Danmark og udlandet, samt vigtige læringspunkter ift. styrker, muligheder samt barrierer og udfordringer ved sociale investeringsprogrammer. Vi har således gennemgået diverse artikler og rapporter om erfaringerne med sociale investeringsprogrammer – særligt i Danmark, men også i udlandet – samt tilgået relevante aktørers hjemmesider.

Foruden at give Den Sociale Investeringsfond et samlet overblik over de primære aktører i markedet for sociale investeringsprogrammer har vi anvendt kortlægningen til at identificere respondentgruppen til den kvantitative baselinemåling.

6.2 Kvalitativ dybdeanalyse af det danske økosystem

Efter den mere deskriptive aktørkortlægning er der gennemført en dybdegående analyse af økosystemet for sociale investeringsprogrammer i Danmark. Formålet har været at få en dybere og mere operationel forståelse af det danske økosystems væsentligste udfordringer, barrierer samt styrker og potentialer. Analysen består af et omfattende interviewprogram med 41 repræsentanter fra hele økosystemet.

Interviewene er primært gennemført med personer fra organisationernes topledelse med et godt indblik i organisationen, herunder særligt strategiske og økonomiske forhold. Udvalget af ledelsesrepræsentanter giver analysen et validt grundlag til at vurdere aktørernes reelle strategisk og politiske interesser i feltet, såvel de centrale barrierer og muligheder for aktørernes engagement i området.

I udvælgelsen af aktører til de kvalitative interview har vi bevidst forsøgt at komme bredt omkring de aktører, der både arbejder med området, og dem, der er forholdsvis nye i feltet. Det skal dog understreges, at vi primært har talt med aktører, som på en eller anden vis allerede har været aktive inden for feltet. Desuden har vi udvalgt respondenter ud fra forhold som geografi og størrelse (særligt når det gælder de kommunale aktører).

De interviewede personer fordeler sig mellem de primære aktørtyper i sociale investeringsprogrammer: Myndigheder, leverandører og investorer. Inden for hver aktørtype fordeler interviewene sig ligeledes på tværs af de forskellige aktører som f.eks. filantropiske fonde og institutionelle investorer. Det skal dog nævnes, at det ikke er lykket at gennemføre interview med regionale aktører. Der har været interesse fra regionerne i at deltage i undersøgelsen, men på grund af omstændighederne med Covid-19 kunne det ikke lade sig gøre. Til gengæld har fire regionale aktører besvaret spørgeskemaet i den kvantitative baselinemåling.

Derudover er der gennemført interview tre øvrige nøglepersoner i markedet for sociale investeringsprogrammer.

I tabel 6.1. fremgår en mere detaljeret oversigt over antallet af interviewede aktører fordelt på de forskellige aktørtyper.

Tabel 6.1.: Oversigt over interviewede aktører

Aktørtype	Organisation	Navn	Titel
Myndigheder	Beskæftigelsesministeriet	Jens Erik Zebis	Afdelingschef
	Finansministeriet	Henrik Lund	Afdelingschef
	Social- og Indenrigsministeriet	Ellen Klarskov Lauritzen	Afdelingschef
	Social- og Indenrigsministeriet	Julie Grunnet Wang	Kontorchef
	Social- og Indenrigsministeriet	Andreas Klein Eriksen	Chefkonsulent
	Sundheds- og Ældreministeriet	Katrine Ring	Afdelingschef
	Finanstilsynet	Per Plougmand Bærtelsen	Underdirektør
	KL	Laila Kildesgaard	Direktør
	Aarhus Kommune	Peter Pedersen	Økonomidirektør
	Slagelse Kommune	Frank E. Andersen	Kommunaldirektør
	Ringsted Kommune	Kasper Sonne	Direktør for det sociale område
	Herning Kommune	Jette Søndergaard Hansen	Strategisk programchef
	Tønder Kommune	Klaus Liestmann	Kommunaldirektør
	Odense kommune	René Junker	Direktør, beskæftigelses- og socialforvaltningen
	Herlev Kommune	Jesper Zwisler	Kommunaldirektør

Leverandører		
Selveje Danmark	Gitte Landors	Chefkonsulent
TUBA	Henrik Appel Esbensen	CEO
Empano ApS	Hanne Jensen	Adm. Direktør
Askov Fonden	Helle Øbo	Adm. Direktør
Hjem til Alle alliancen	Signe Bohm	Programchef
Psykiastrifonden	Marianna Skjold	Direktør
Specialisterne	Carsten Lassen	Adm. direktør
Røde Kors	Anders Ladekarl	Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp	Mette Blauenfeldt	Chef for Viden og Udvikling
Red Barnet	Anna Ingemann Jensen	Projektleder
Fonden for Socialt Ansvar	Thit Aaris-Høeg	Adm. Direktør
Væksthuset	Leif Tøfting Kongsgaard	Faglig direktør
B Corp Danmark	Nille Skalts	Direktør
Investorer		
PenSam	Carsten Gröhn	Head of Private Capital and Real Assets
Merkur Andelskasse	Lars Pehrson	Direktør
Maj Invest	Regitze Olsen	Sustainability Manager, Equity International
Realdania	Jesper Nygård	Direktør
Bikubenfonden	Søren Kaare-Andersen	Direktør
Tuborgfondet	Peter Giacomello	Sekretariatschef
TrygFonden	Ulrik Anderson	Økonomidirektør
Egmont Fonden	Henriette Christiansen	Direktør
Privat investor/business angel	Jannick B. Pedersen	Privat investor
Den Sociale Kapitalfond	Claus Billehøj	Adm. Direktør og Partner
Øvrige		
Kammeradvokaten	Annemette Thorgaard	Partner og advokat
Nordic Development Corporation	Hans Uldall-Poulsen	Cheføkonom
Institut for Statskundskab, KU	Karsten Bjerre	Ph.d., forsker

6.3 Den kvantitative baselinemåling

Den kvantitative baselinemåling har et todelt formål: Dels at skabe et billede af bredden af markedet – altså i hvilket omfang de kvalitative fund og resultater er til stede for en repræsentativ gruppe af de aktører, som indgå i eller kan tænkes at indgå i sociale investeringsprogrammer. Dels skal baselinemålingen fungere som nulpunktsmålingen for fremtidige målinger.

Baselinemålingen består af en online spørgeskemaundersøgelse blandt et bredt udvalg af aktuelle og potentielle aktører på det danske marked for sociale investeringsprogrammer hhv. offentlige myndigheder, leverandører og investorer. Spørgeskemaet er udviklet med udgangspunkt i de foreløbige resultater fra den samlede analyse af økosystemsanalysen. I indledningen af spørgeskemaet indgår en modelpræsentation af standardmodellen for sociale investeringsprogrammer – sociale effektinvesteringer.

Den online spørgeskemaundersøgelse har været åben for besvarelser i perioden fra den 17. april til den 11. maj 2020 og er i alt udsendt til 374 aktører²¹. I denne periode har der været udsendt to mails med rykkere, mens der tilsvarende er blevet foretaget en telefonisk opfølgning til de respondenter, som på pågældende tidspunkt endnu ikke havde besvaret spørgeskemaet.

I alt er der indsamlet 135 besvarelser inkl. delvise besvarelser fra 23 respondenter, svarende til ca. 36 % af inviterede respondenter til undersøgelsen. Ser vi på antal svar fra de primære aktørtyper hver for sig, fordeler svarene sig som følger:

- Offentlige myndigheder: 45 besvarelser
- Leverandører: 60 besvarelser
- Investorer: 30 besvarelser

Da vi ikke kender den totale population for investorer og leverandører, kan der ikke udregnes en svarprocent for disse aktører. Til gengæld kan svarprocenten udregnes for kommunerne. 31 kommuner har deltaget i undersøgelsen, svarende til 32 pct. af de 98 kommuner. De kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, fordeler sig repræsentativt mellem regionerne. Selvom resultater fra den kvantitative baselinemåling altid skal tolkes varsomt og med forbehold for de statistiske usikkerheder, er det vores vurdering, at undersøgelsen hviler på et forholdsvist solidt datagrundlag, der kan bruges til at udtale sig på vegne af totalpopulationen.

²¹ Derudover er private investorer som fx business angels inviteret via DanBan, KeyStone og DVCA, bl.a. via deres nyhedsbreve og netværk. Det samlede antal inviterede vides ikke.