

Referat af rundbord om sociale investeringer d. 5. oktober 2017



Resumé

D. 5. oktober 2017 afholdt Dialogforum for Samfundsansvar og Vækst rundbord om potentialerne i betalings- og finansieringsmekanismerne Payment by Results (PbR) og Social Impact Bonds (SIBs) – værktøjer til at opnå både sociale og finansielle mål.

Rundbordet samlede ca. 50 beslutningstagere fra kommuner, regioner, fonde, pensionselskaber, virksomheder og organisationer, og blev afholdt i samarbejde med Den Sociale Kapitalfond, som i 2017 har introduceret det første pilotprojekt med Payment by Results i Danmark, "Vækst med social bundlinje – Payment by Results", som kobler vækstinitiativer hos sociale virksomheder med jobskabelse for udsatte borgere.

På baggrund af oplæg fra EY, Kammeradvokaten, Herning Kommune og Den Sociale Kapitalfond drøftede deltagerne ved rundbordet de muligheder, som PbR og SIBs kan give. Der var bred enighed om, at det var positivt med nye redskaber, der kan flytte mennesker fra udsatte positioner til et bedre liv. Samtidig blev der også sat fokus på, hvilke barrierer der kan være for at høste potentialerne i en dansk kontekst.

Drøftelsen gav anledning til en række input og anbefalinger fra feltets interessenter, der i det følgende er opsummeret under følgende tematiske overskrifter:

Afkast, "creaming" og risiko

- Rundbordet belyste, hvordan man sikrer, at PbR og SIBs arbejder til fordel for de personer, som i sidste ende skal hjælpes: Hvordan sikrer man, at private investorers afkastkrav ikke overtrumfer behovet for langsigtede løsninger, og hvordan undgår man såkaldt *creaming*, hvor service-provideren kun tager 'de lette' cases?

Partnerskaber, pilotprojekter og skallering

- SIBs og PbR-mekanismer er i et tidligt udviklingsstadium i en dansk kontekst. Rundbordet pegede i den sammenhæng på behovet for partnerskaber - herunder fondenes særlige rolle - der kan udvikle, pilotteste og dele risikoen i den tidlige fase. Endelig blev der sat fokus på behov og udfordringer ift. skallering af projekter.

Evidens og resultater: Hvad opnår vi og hvad koster det?

- Rundbordet pegede på behov for gode og klare metoder til beregning af evidens for sociale indsatser og resultater, herunder måling og indikatorudvikling. Evidenssporet blev fremhævet som et sideløbende spor ift. pilotsporet, hvor metoden testes.

Endelig indeholder referatet en beskrivelse af Payment by Results (PbR) og Social Impact Bonds (SIBs) PbR og SIB (*Baggrund* s. 6).

Referat

I det følgende gennemgås rundbordets temaer og diskussioner, samt de anbefalinger, der fremkom på ved rundbordet i forhold til tre overordnede temaer:

- Afkast, "creaming" og risiko
- Partnerskaber, pilotprojekter og skalling
- Evidens og resultater: Hvad opnår vi og hvad koster det?

Afkast, "creaming" og risiko

Et vigtigt spørgsmål at få afklaret i forhold til nye betalings- og finansieringsmekanismer til sociale investeringer er, hvordan man sikrer, at disse arbejder til fordel for de personer, som i sidste ende skal hjælpes. Ved rundbordsmødet blev det drøftet både, hvordan man sikrer, at private investorers afkastkrav ikke overtrumfer behovet for langsigtede løsninger, samt hvordan man undgår såkaldt creaming: at service provideren kun tager 'de lette' cases.

Det blev ved rundbordsmødet understreget, at social impact bonds (SIBs) ikke er finansielle produkter, som kan handles på det finansielle marked. Således er en investor involveret i hele SIB'ens løbetid. Derudover er der et såkaldt 'cap' eller indtjeningslåg, på den indtjening både investor og service provider kan opnå henover løbetiden. Med hensyn til diskussionen om 'creaming', blev det påpeget, at løsninger i en korrekt udformet PbR eller SIB, vil være rubriceret efter sværhedsgrad i udbudsmaterialet. Dette resulterer ofte i større kompleksitet i udbudsmaterialet. Således er den forudgående kontakt mellem deltagerne i partnerskabet og kvaliteten af udbudsmaterialet vigtigt for at opnå succes. Se mere om dette og resultatindikatorer på næste side.

Fra investorsiden blev der samtidig sat fokus på risikoaspektet: i kraft af, at den finansielle risiko ved at indgå i SIB/PbR-konstruktioner er ukendt i en dansk kontekst, er det svært at benytte traditionelle risikomodeller til at justere i fx en pensionskasses portefølje. Det blev fremført, at Finanstilsynet i øjeblikket er kritisk overfor, at "alternative investeringer" fylder mere og mere i pensionskassernes porteføljer, da de ikke er let omsættelige på markedet. Det blev dog samtidig fremhævet, at de sociale alternative investeringer var positive i en portefølje, da de har lille korrelation med andre finansielle aktiver i en pensionskasses portefølje.

Følgende anbefalinger blev fremført:

- En fair og effektiv konstruktion af en PbR eller SIB-mekanisme skabes igennem god dialog mellem aftalepartnere og stærkt udbudsmateriale. Her kan man søge inspiration fra erfaringer med OPP og pilotprojektet Vækst med social bundlinje.
- Der skal skabes viden omkring finansielle og operationelle risici fra investor- og udbudssiden.

Partnerskaber, pilotprojekter og skallering

Da både SIBs og PbR-mekanismer er i et meget tidligt udviklingsstadium i en dansk kontekst, gjorde flere aktører opmærksom på behovet for partnerskaber, der kan udvikle, pilotteste og dele risikoen i den tidlige fase. Her var der særligt fokus på fondenes rolle, som investorer og sikkerhedsstillere (risikoafdækkere) i pilotprojekter. Derudover blev der opfordret til at indtænke aktører bredt; virksomheder kan fx også agere service providers og civilsamfundsorganisationer kan ligeledes være bidragsydere – der skal altså opdyrkes flere service providers. Samtidig blev der udtrykt behov for et forum, hvor aktører kan diskutere og samskabe projekter, metoder og løsninger.

Det blev samtidig på mødet gjort klart, at mekanismer som PbR og SIBs bliver særligt interessante, når de kan skaleres. Særligt pensionskasserne fremførte, at det ikke er finansielt meningsfuldt for dem at deltage i mindre projekter – fx i skalaen 10 mio. kr. Undtagelsesvist dog i fx forsøgs/pilotprojekt. Samtidig giver skalering mulighed for at flytte større grupper udsatte borgere i en positiv retning under et enkelt projekt, eller i SIBs, der kan indeholde flere projekter i en samlet case til investor. Skalering holder også de forholdsvise høje transaktionsomkostninger lavest mulig pr. resultatkrone. Samtidig argumenterede andre for, at der kan være fordel i at starte i det små, da der er mange små aktører i Danmark.

Følgende anbefalinger blev fremført:

- Skaleringmuligheder skal indtænkes i pilotprojekter og opstartsfasen af videre projekter.
- Understøt skabelsen af en infrastruktur, hvor fonde kan byde ind i fællesskab som støtter til pilotprojekter.
- Opret et forum, hvor aktører fra feltet kan mødes og skabe fremdrift i projekter og metoder.

Evidens og resultater: Hvad opnår vi og hvad koster det?

Der er behov for gode og klare metoder til beregning af evidens for sociale indsatser og resultater. Det er vigtigt, fordi gode forandringsindikatorer og resultatindikatorer sikrer at service provider fokuserer på det rigtige, og giver dermed bedre langsigtede resultater.

Flere fremførte derfor på mødet, at måling og indikatorudvikling skal prioriteres højt. PbR og SIB-projekter giver nemlig mulighed for at flytte penge og ændre incitamentsstrukturer, så man lægger indsatsen, hvor den virker og hvor der er et besparelspotentiale for staten. Disse skal altså have særligt fokus på at sikre langsigtede effekter igennem outputmål, der er indrettet derefter.

Evidenssporet kan anses som et sideløbende spor med pilotsporet, hvor metoden testes. Dette for at sikre fremdrift på begge spor samtidig. Der sker meget pt. for at skabe evidens for sociale indsatsers effekt og langtidsholdbarhed, men det tager samtidig tid

at udvikle metoder og indikatorer. Effekt- og evidensmåling skal på sigt kobles sammen med betalingsmekanismerne for at sikre bedre muligheder for skalering.

Følgende anbefalinger blev fremført:

- Udvikling af evidensmåling og indikatorer bør betragtes som et sideløbende spor til tidlige pilotprojekter.
- Regeringen bør understøtte forskning og indsatser, der sideløbende med pilotprojekter indenfor SIBs og PbR kan forbedre eksisterende, eller skabe ny, evidens og viden om finansieringsmekanismer samt incitamentsstrukturer for offentlige og private aktører på social og beskæftigelsesområdet.
- I udbudsmaterialer, skal forandringsindikatorer, outputmål og langsigtede effekter have særlig plads.
- Giv mulighed for, at forskere og praktikere kan observere og indsamle data fra pilotprojekter med henblik på indikator- og metodeudvikling.

Barrierer og muligheder

- Ved rundbordsmødet blev der givet udtryk for usikkerhed omkring, hvilke juridiske barrierer og muligheder der er for at "komme i gang" samt hvilke offentlige partnerskaber, der kan etableres. Særligt tydelig var usikkerhed omkring Lov om erhvervsfremme samt Kommunalfuldmagtens implikationer for PbR i Danmark.
- Med udgangspunkt i oplæg fra Kammeradvokat Sune Fugleholm blev følgende mulighed præsenteret: Erhvervsfremmelovens § 9 indeholder den fornødne hjemmel til, at regionerne medfinansierer aktiviteter svarende til operatørens aktiviteter i projektet "Vækst med social bundlinje". For regioner, modsat kommuner, er det dog et krav, at SMV'erne (eller andre partnere) i givet fald betaler for acceleratorydelserne.
- Det er Kammeradvokatens opfattelse, at både erhvervsfremmelovens § 2, stk. 1 og 2, indeholder hjemmel til, at "Vækst med social bundlinje" kan drives og finansieres af staten. Det betyder derfor, at erhvervsfremmelovens § 2, stk. 1 og 2, kan skabe rammen for en statslig skalering af projektet.

Transaktionsomkostninger ifm. de første PbR og SIB-projekter kan være væsentlige og derfor afholde særligt kommuner i at komme videre.

Følgende anbefalinger blev fremført:

- Det bør tydeliggøres, hvordan kommuner, region og stat sammen eller hver for sig kan udbyde projekter med PbR og SIB-mekanismer.
- Der bør etableres en "fond", der kan afhjælpe transaktionsomkostninger for de første hhv. kommunale og tværsektorielle projekter, hvor flere parter går sammen i projekt.
- Der skal eksperimenteres med forskellige modeller for PbR og SIBs, men samtidig arbejdes mod en generisk/standardmodel, som på sigt kan skaleres.
- Det blev understreget, at det er vigtigt at arbejde videre med at inddrage virksomheder, da erfaringerne er, at der er god effekt og evidens der viser, at det kan betale sig.
- Kommunerne skal have let adgang til viden og vejledning

Baggrund

"Payments by Results" (PbR) er en tilgang, hvor en – ofte offentlig - aktør (fx en kommune), betaler en anden aktør (en service provider) for at udføre en opgave, hvor betalingen alene er baseret på de resultater, som opnås. Tanken er, at opdragsgiver, ved udelukkende betale for effekten, stiller service provideren frit i forhold til valg af tilgang mv.

PbR kan betyde:

- Flytter risikoen væk fra opdragsgiver, da der kun betales for resultater
- Forbedret kvalitet af service via højere betaling for bedre resultater
- Tilskyndelse til øget innovation i forhold til serviceydelser
- Sænket pres på offentlige budgetter via forskudte betalinger over længere perioder

Ved en PbR flyttes risikoen fra opdragsgiver over til den enkelte aktør. Det kan medføre finansielle problemer for aktørerne, da de først betales, efter resultaterne opnås/er påvist. Samtidig kan relativt små aktører have svært ved at dække risikoen og sikre sig mod tab, hvis resultaterne ikke opnås. Derved kan der opstå kapitalbegrænsning for aktørerne, der medfører, at de ikke kan påtage sig opgaven.

Eksempel:

Vækst med social bundlinje – Payment by Results

Den Sociale Kapitalfond lancerede i foråret 2017 acceleratorprogrammet "Vækst med social bundlinje – Payment by Results" for socialt ansvarlige virksomheder i samarbejde med TrygFonden, Bikubenfonden, Tuborgfondet, Markedsmodningsfonden og en række kommuner.

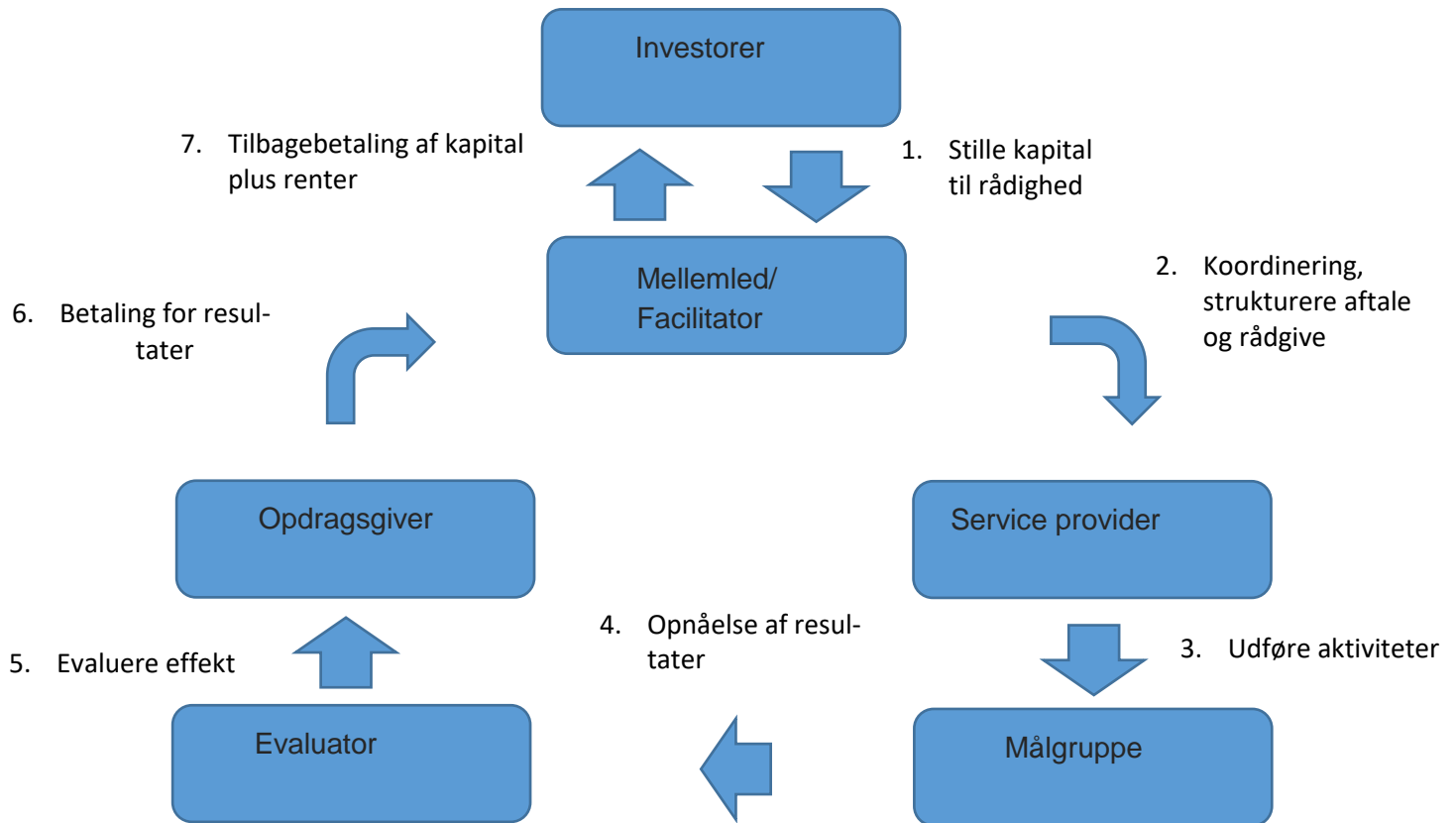
Projektet viser vej til inklusion af udsatte på arbejdsmarkedet via en kombination af beskæftigelses- og erhvervsindsats. Den "sociale vækstformel" (accelerator) er koblet til en resultatafhængig betalingsmekanisme, Payment by Results (PbR). PbR er potentielt en bæredygtig og skalerbar finansieringsmekanisme.

Herhjemme er Vækst med social bundlinje – PbR det første projekt på sit område, der arbejder med test og udvikling af PbR og SIB i praksis.

"Social Impact Bonds" (SIBs) er en måde at sikre, at den nødvendige kapital stilles til rådighed for aktørerne, samtidig med at betaleren opnår fordelene ved PbR. Helt kort sigter SIBs på at opnå et givent socialt resultat gennem et samarbejde mellem investorer og sociale aktører. SIBs indeholder således en kontrakt fra fx det offentlige, hvor der udbetales et beløb ved opnåelse af et givent resultat. Service providers arbejder på at opnå dette resultat ved at udforme aktiviteter og tiltag. Investorer stiller kapital til rådighed for aktørerne, der muliggør gennemførelse af de udvalgte tiltag fra aktørernes

side. Udbetalingerne fra det offentlige og investorernes afkast vokser, hvis der opnås bedre resultater fra aktørernes side.

Sammenhængen kan illustreres således:¹



Muligheden for at indføre SIBs og derved også andre former for PbR stiller først og fremmest en række krav til udformningen af selve projektet og særligt til de ønskede resultater:

- Specifikation af målbare og meningsfulde resultater
- Acceptabel tidshorisont til at opnå ønskede resultater
- Lovmæssige og politiske forhold på plads
- Dokumentation for opnåelse af resultater

Først og fremmest skal de specificerede mål give mening ift. opdragsgivers formål. Samtidig skal resultaterne være målbare, gerne fra centralt hold via fx administrativ

¹ Mellemedet/facilitator er ikke et nødvendigt led, men kan være med til fx at rejse kapital, strukturere selve aftalen, rådgivning og stå for udbetalinger til service providers og investorer. Jf. Gustafsson-Wright et al (2015): The Potential and Limitations of Impact Bonds. Brookings.

data, så der sikres en konsistent opgørelse af resultaterne. Og da service providers aflønnes direkte i forhold til resultaterne, skal de overordnede fremskridt som minimum kunne måles.²

Udvalgte erfaringer med SIB

Internationale erfaringer er bl.a.:

Ca. 90 projekter: Knap 90 SIBs er indtil nu blevet lanceret på verdensplan³, størstedelen i Storbritannien og USA. I en nordisk kontekst har Finland været toneangivende.⁴

Ca. 10 mio. kr. per projekt: Britiske SIBs har været relativt små i forhold til de amerikanske med samlede investeringer i størrelsesorden af ca. 10 mio. kr. per projekt. Finansieringen af britiske SIBs er samtidig delvist kommet fra almennyttige eller offentlige fonde.

Beskæftigelse og social velfærd samt sundhed. De fleste af etablerede SIBs har været fokuseret på beskæftigelse og bredere "social velfærd" så som udsatte børn og hjemløshed.⁵ Derudover har kriminalitet, uddannelse og sundhed også være dækket af udvalgte SIBs. Finland har indtil nu lanceret to SIBs fokuseret på sygedage på offentlige arbejdspladser og beskæftigelse af flygtninge med midler fra bl.a. Den Europæiske Investeringsfond.⁶

Blandet succes: Den første britiske SIB i Peterborough gav investorer et afkast svarende til 3 pct. per år, da projektet lykkedes at reducere antallet af løsladte, som begik ny kriminalitet. Omvendt udeblev resultaterne for den første amerikanske SIB omkring samme emne i store træk, og investorerne bl.a. Goldman-Sachs led derfor tab.⁷

Forholdsvis lang tidshorisont: Fastlæggelsen af tidshorisonten kan vise sig at være meget vigtig, da sociale problemer typisk kræver langsigtede og omfangsrige indsatser at løse.

Konsortier og partnerskaber: Struktureringen af SIBs har i høj grad bestået af forskellige former for investeringskonsortier og –partnerskaber og er ikke "likvide obligationer".

² Optimalt vil evalueringen af, om resultaterne er blevet opnået, være baseret på fx randomiserede forsøg eller andre tilgange, der sikrer, at årsagssammenhæng kan verificeres.

³ Jf. Social Finance (2017): World's 1st Social Impact Bond shown to cut reoffending and to make impact investors a return.

⁴ Jf. Centre for Public Impact (2017): Social Impact Bonds - An Overview of the Global Market for Commissioners and Policymakers og Dear et al (2016): Social Impact Bonds – The early years. Social Finance.

⁵ Jf. Gustafsson-Wright et al (2015): The Potential and Limitations of Impact Bonds. Brookings og Centre for Public Impact (2017): Social Impact Bonds - An Overview of the Global Market for Commissioners.

⁶ Jf. Epiqus (2015): Sitra and Me-Säätiö anchor the first social impact bond in Finland og European Investment Fund (2017): Investment Plan for Europe: First social impact bond scheme in Europe supports integration in Finland.

⁷ Jf. Goldman-Sachs (2015): What we learned from the nation's first social impact bond og VERA (2015): Impact Evaluation of the Adolescent Behavioral Learning Experience (ABLE) Program at Rikers Island.

Lovende koncept – men kompleks og omkostningstung praksis: De internationale cases er ofte udfordret af høj kompleksitet og store transaktionsomkostninger, samt umodne markeder herunder på service-provider-siden.

Tid: Udviklingen understreger, at det tager tid at udvikle og modne PbR- og SIB-markedet.

-