



Social-, Bolig- og  
Ældreministeriet

# Afrapportering: Task force for sociale investeringer

2023

Aftale om Børnene Først



## Sammenfatning

Det blev med *Aftalen om Børnene Først* besluttet at nedsætte en tværministeriel task force, der bl.a. skal afdække barrierer forbundet med at foretage sociale investeringer og pege på mulige løsninger for at håndtere dem. Task forcen har foretaget 12 interview med repræsentanter fra kommuner, almennyttige fonde, investeringsfonde, forskere og en leverandør af sociale ydelser for at indhente bidrag fra forskellige vinkler på sociale investeringer.

I afrapporteringen tages der udgangspunkt i, at en social investering har til formål at skabe en positiv forandring for en specifik målgruppe samtidig med, at der sikres en økonomisk gevinst for det offentlige. Det kaldes den dobbelte bundlinje. Der skelnes i afrapporteringen mellem interne og eksterne sociale investeringer. I en intern social investering er det en myndighed (fx en kommune), der finansierer en ny indsats (enten med eller uden en ekstern leverandør) med dobbelt bundlinje gennem en prioritering af egne midler. I en ekstern social investering (også kaldet en social effektinvestering) er en ekstern investor med til at give risikovillig kapital til at igangsætte en social indsats. Markedet for eksterne sociale investeringer har været drevet af Den Sociale Investeringsfond, Den Sociale Kapitalfond EFFEKT og Rådet for Sociale Investeringer i Aarhus Kommune.

Det påpeges i interviewene, at sociale investeringer kan medvirke til at øge samarbejdet på tværs af forvaltninger, sætte fokus på forebyggende indsatser samt skabe ny viden og innovation. Dog er det ikke alle områder, der egner sig til sociale investeringer, da det kræver, at der er enighed om, at der er et økonomisk og menneskeligt potentiale i at investere. Desuden påpeges, at tanken om investering kan opleves som værende i konflikt med frontlinjemedarbejdernes faglige værdier.

I interviewene bliver der påpeget en række forskellige barrierer for sociale investeringer. En af disse barrierer er "høste-så-problematikker", som dækker over, at omkostninger og gevinster ved sociale investeringer ikke altid er lige fordelt mellem forskellige offentlige myndigheder. Sociale investeringer kan understøtte, at "høste-så-problematikker" mellem forvaltninger i en kommune overkommes, men ikke mellem myndigheder, fx kommune og stat. Det påpeges også, at budgetperioder og udbudsregler er barrierer for kommunernes involvering i sociale investeringer. Desuden påpeges det, at markedet for sociale investeringer er umodent, og der er høje transaktionsomkostninger. Endelig peger flere informanter på, at der på nogle velfærdsområder mangler viden og data vedr. social progression, hvilket fører til usikkerheder i sociale investeringer.

På tværs af interviewene er det gennemgående, at der peges på, at resultatbetalingsfonde kan være en mulig løsning på "høste-så-problematikker", da de kan understøtte, at udgifter og gevinster ved sociale indsatser, der går på tværs af kommune, region og stat, bliver fordelt på en måde, der sikrer incitament til at igangsætte disse indsatser til gavn for borgere. En informant fremhæver, at en anden type løsning på dette problem er ændret statslig refusion, der også understøtter kommunernes incitament til at investere i virksomme indsatser.

Flere af de påpegede løsninger relaterer sig til opbygning af viden, herunder at sikre mere uafhængig forskning i sociale investeringer, sikre bedre data på socialområdet og sikre gode evalueringer af sociale investeringsprojekter. Flere informanter giver udtryk for, at staten kan være med til at udvide sociale investeringer ved at bruge sociale investeringer som et udbredelsesværktøj – på samme måde som der i dag ofte bruges puljer.

Det påpeges desuden, at sociale investeringer kan understøttes ved at udforme standardmodeller for kontrakter – flere informanter påpeger dog, at der skal være mulighed for tilpasning til den enkelte kommune. Desuden skal der sættes fokus på nye samarbejdsformer, så det bliver nemmere for investorer, kommuner og civilsamfundsaktører at samarbejde på tværs.

## Indholdsfortegnelse

Sammenfatning .....	1
1. Indledning.....	3
2. Definition af sociale investeringer .....	5
3. Markedet for sociale investeringer .....	7
4. Potentialerne ved sociale investeringer .....	9
Fokus på forebyggende indsatser .....	9
Ny viden og innovation.....	9
Øget samarbejde .....	10
5. Barrierer for sociale investeringer .....	11
Fordeling af gevinster .....	11
Budgetperioder og servicelofter .....	11
Transaktionsomkostninger .....	12
Udbudsregler .....	13
Manglende modning af markedet.....	13
Begrænset evidens for sociale indsatser og data på social progression.....	13
Potentiel værdikonflikt.....	14
6. Mulige løsninger .....	15
Videnopbygning og -udbredelse.....	15
Bedre data og evaluering .....	15
Sociale investeringer som udbredelsesværktøj .....	15
Standardmodeller .....	16
Incitament gennem ændret statslig refusion.....	16
Resultatbetalingsfonde .....	17

## 1. Indledning

Sociale investeringer kan være med til at sikre økonomiske incitamentter til at igangsætte virksomme indsatser til gavn for borgere bredt på velfærdsområderne. I de seneste år har der været et stigende fokus på udbredelsen af sociale investeringer, herunder hvordan de kan hjælpe bl.a. udsatte børn og unge og andre målgrupper. Med *Aftalen om Børnene Først* blev aftaleparterne enige om at nedsætte en tværministeriel task force, der bl.a. skal afdække barrierer forbundet med at foretage sociale investeringer og pege på mulige løsninger for at håndtere dem, *jf. boks 1*.

---

### **Boks 1 Uddrag af aftaletekst fra *Aftale om Børnene Først* Bedre muligheder for sociale investeringer**

”Den bedste investering, vi som samfund kan gøre, er i vores børn. Menneskeligt såvel som økonomisk. For ofte sættes der først ind, når skaden er sket. Der skal findes nye veje til at styrke sociale investeringer i tidlige og forebyggende indsatser. Aftaleparterne er enige om at nedsætte en tværministeriel task force, der skal se nærmere på muligheder og barrierer forbundet med at foretage sociale investeringer i udsatte børn og unge for kommuner, fonde, m.fl. De hidtidige erfaringer i Danmark med sociale investeringsprogrammer, blandt andet erfaringerne fra Den Sociale Investeringsfonds første år, peger således på, at der kan være strukturelle udfordringer, der gør det vanskeligt for kommuner og andre aktører at gennemføre konkrete sociale investeringer. Task forcen skal derfor afdække barriererne og pege på mulige løsninger til at håndtere dem. Her skal der også tænkes på tværs af fonde, civilsamfund og kommuner, da de forskellige aktører alle spiller afgørende roller, når det gælder investeringer i nye virksomme indsatser.”

Kilde: *Aftale om Børnene Først* s. 21.

---

Task forcen har foretaget 12 interview med informanter fra kommuner, almennyttige fonde, investeringsfonde, forskere og en leverandør af sociale indsatser, *jf. boks 2*. Informanterne er udvalgt med henblik på at kunne afdække forskellige vinkler på og erfaringer med sociale investeringer. Der er ifm. interviewene anvendt snowballing, således at der er rakt ud til interviewpersoner, der også har peget på nye interviewpersoner. Denne proces stoppede, da der blev nået et mæthedspunkt, hvor der ikke længere var nye pointer i interviewene. Efter interviewene har der været en opfølgende validering, såfremt der var pointer fra informanterne, der var behov for at uddybe, for at kvalitetssikre afrapporteringen. Der er således forsøgt at indhente bidrag fra forskellige vinkler på sociale investeringer. Samtidig er der foretaget desk research, som kan supplere og understøtte de forskellige pointer, der fremgår af interviewmaterialet.

## **Boks 2 Oversigt over interview**

### Forskere:

- Mikkel Munksgaard, PhD. CBS
- Karsten Storgaard Bjerre, PhD. Komponent
- Ditte Andersen, PhD. VIVE
- Lars Skov Henriksen, Professor, Aalborg Universitet

### Kommuner:

- Aarhus Kommune
- Brøndby Kommune
- Ringsted Kommune

### Investeringsfonde:

- Den Sociale Investeringsfond
- Den Sociale Kapitalfond

### Almennyttige fonde:

- Bikuben Fonden
- Askov Fonden

### Leverandør:

- Lær for Livet

Sociale investeringer er et værktøj, der kan bruges på en række forskellige områder. Overordnet har informanterne et bredere fokus på sociale investeringer end blot fokus på sociale investeringer i udsatte børn og unge, da erfaringerne med sociale investeringer i børn og unge er relativt sparsomme. Afrapporteringen vil derfor også forholde sig til generelle mulige barrierer og løsninger, som perspektiveres til målgruppen af udsatte børn og unge.

Den tværministerielle task force har været forankret i Social-, Bolig- og Ældreministeriet, som har varetaget den koordinerende rolle og foretaget interviews. Repræsentanter fra Børne- og Undervisningsministeriet, Finansministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet har haft mulighed for at give bemærkninger mhp. faglig kvalificering.

## 2. Definition af sociale investeringer

Der findes ikke én klar definition af sociale investeringer. Hertil kommer, at sociale investeringer har oprindelse i Storbritannien og derfor må forstås lidt anderledes i en dansk kontekst. I Danmark er det ofte kommuner, der igangsætter indsatser, mens det i andre samfund ofte vil være private leverandører. Begrebet sociale investeringer har varierende definitioner i litteraturen og også blandt informanterne, der er blevet interviewet i task forcens arbejde. Det er der taget højde for i bearbejdelsen af interviewdata.

I denne afrapportering bruges de definitioner, der er dominerende i litteraturen og blandt interviewpersonerne. Herunder beskrives, hvordan begrebet sociale investeringer defineres i denne afrapportering. Derudover udfoldes nogle af kernebegreberne i sociale investeringer.

Sociale investeringer bygger på en investeringstankegang, hvor sociale indsatser skal ses som en investering, der kan skabe menneskelige og økonomiske gevinster på længere sigt. I denne rapport lægges der vægt på, at sociale investeringer har en såkaldt "dobbelbundlinje", da investeringer både har til formål at skabe en effekt for målgruppen samt en økonomisk gevinst for det offentlige<sup>1</sup>. Overordnet kan man skelne mellem to typer af sociale investeringer, som vi i denne afrapportering vil benævne *interne* og *eksterne sociale investeringer*.

I en *intern social investering* finansierer en myndighed (fx en kommune) en indsats igennem en prioritering af egne midler.<sup>2</sup> Et eksempel kunne være igangsættelse af en ny type indsats målrettet psykisk sårbare børn og unge, der har til formål at opspore og hjælpe flere. Indsatsen kan både blive leveret af kommunen selv eller af en ekstern leverandør. En sådan indsats vil på kort sigt være en udgift for kommunen, som derfor fx kunne igangsætte den gennem en kommunal investeringspulje. Herved vil flere børn og unge få en tidlig indsats, som kan forbedre deres tilværelse. På mellemlang sigt kan indsatsen give besparelser i den del af den kommunale forvaltning, der varetager sociale indsatser på børneområdet. På længere sigt vil kommunen potentielt også opnå øget skatteindtægt og en besparelse på kontanthjælp, førtidspension, misbrugsbehandling og socialpsykiatriske støtte-tilbud, som typisk vil være placeret i andre dele af den kommunale forvaltning.

I en *ekstern social investering*, også kaldet en social effektinvestering, et socialt investeringsprogram eller på engelsk Social Impact Bond (SIB) eller Social Outcome Contract (SOC), er en ekstern investor med til at give risikovillig kapital til at igangsætte en social indsats. Der indgår et partnerskab mellem en investor (det kan fx være en professionel investeringsfond eller en almennyttig fond), en offentlig myndighed (fx en kommune) og en leverandør (det kan både være en privat leverandør eller kommunen selv). Hermed bliver indsatsen finansieret af investoren, der leverer risikovillig kapital til leverandøren. Hvis indsatsen skaber de aftalte sociale og økonomiske effekter, så betaler den offentlige myndighed investoren tilbage plus et afkast. Den offentlige myndighed betaler derfor for resultater frem for aktiviteter, og investoren påtager sig derved risikoen såfremt resultatet ikke opnås.

Et centralt element i en ekstern social investering er en *business case*, som beskriver økonomiske gevinster, omkostninger og risici ved investeringer, samt hvor lang tid indsatsen skal leveres. Business casen er udgangspunktet for den kontrakt, som parterne indgår, og hvor der opstilles en række

---

<sup>1</sup> OECD skriver om sociale investeringer: "The provision of finance to organisations addressing social needs with the explicit expectation of a measurable social, as well as financial, return."

<sup>2</sup> Karsten Bjerre (2021). Sociale investeringer i danske kommuner på børnefamilieområdet: En udforskning af potentialer og udfordringer i et kommunalt perspektiv.

resultatmål. Business casen vil ofte være baseret på en forandringsteori, som vil indeholde antagelser om, hvilke menneskelige og økonomiske gevinster der opnås ved en social indsats.

Et eksempel på en konkret ekstern social investering er Den Sociale Investeringsfonds investering i udsatte familier med anden etnisk baggrund end dansk i Vejle Kommune<sup>3</sup>. Indsatsen består af hhv. alm. og intensiv familiebehandling leveret af en privat leverandør. Resultatmålene er knyttet til at behandling gennemføres, at det gennemsnitlige indsatsniveau sænkes, at skolefravær for bl.a. børn i indsatsgruppen mindskes, samt at der i indsatsgruppen kommer færre anbringelser end ellers forventet.

---

<sup>3</sup> [Investering i familiebehandling til udsatte familier med anden etnisk baggrund end dansk – Den Sociale Investeringsfond \(dsf.dk\)](#)

### 3. Markedet for sociale investeringer

I dette afsnit vil der kort blive redegjort for, hvordan markedet for sociale investeringer har udviklet sig i Danmark, samt hvilke aktører, der præger markedet for eksterne sociale investeringer.

I flere interview bliver det påpeget, at investeringstankegangen længe har været udtalt på beskæftigelsesområdet, men at det er forholdsvist nyt på socialområdet. Et af de redskaber, der har været med til at udbrede både interne og eksterne sociale investeringer er den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM). SØM blev offentliggjort i januar 2018 og er et redskab som bruges af kommuner, og som kan understøtte vurdering af de budgetøkonomiske potentialer ved en given social indsats baseret på de tal og antagelser om effekter, priser og økonomiske konsekvenser, brugerne selv indtaster., evt. med inspiration fra SØMs vidensdatabase. I 2022 lancerede Børne- og Undervisningsministeriet Regnemodel for Uddannelsesinvesteringer (REFUD), der skal understøtte vurderingen af de budgetøkonomiske potentialer på undervisningsområdet. Hertil kommer, at der med Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2024-2027 er afsat 8 mio. kr. til videreudvikling af Den Socialøkonomiske Investeringsmodel med relevante målgrupper på beskæftigelsesområdet

Flere kommuner har de senere år oprettet egne investeringsfonde, der understøtter udbredelsen af både interne og eksterne sociale investeringer. I den seneste survey om anvendelse af SØM fra 2022 angav syv af de 43 kommuner, der svarede på surveyen, at de havde etableret interne investeringspuljer til sociale investeringer. Det gælder blandt andet Københavns Kommune, Aarhus Kommune og Ringsted Kommune.

Interne sociale investeringer kan, jf. afsnit 2, både foregå med og uden involvering af en ekstern leverandør<sup>4</sup>. Et eksempel på en intern social investering er "Livet er ikke snorlige – Omstilling af handicapområdets tilbudsvifte" i Københavns Kommune, hvor der bl.a. investeres i implementering af flere forebyggende, fleksible og helhedsorienterede indsatser. Et eksempel på en intern social investering med en ekstern leverandør er Cool Kids programmet i Ringsted Kommune, hvor børn og unge med svær angst får særligt tilrettelagt, individuelle forløb.

Markedet for eksterne sociale investeringer har været drevet af Den Sociale Investeringsfond (DSI), Den Sociale Kapitalfond EFFEKT (DSK EFFEKT) og Rådet for Sociale Investeringer i Aarhus Kommune, jf. boks 3.

---

<sup>4</sup> Der findes ikke en formel opgørelse af sociale investeringer, men VIVE har i rapporten Insights on Social Investments givet en række eksempler på interne sociale investeringer i Danmark og andre dele af Norden.



### Boks 3

#### Sociale investeringsfonde i Danmark

##### Den Sociale Investeringsfond (DSI)

DSI blev etableret med Aftale om udmøntning af satspuljeaftalen for 2018-2021 af en bred aftalekreds bestående af Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Alternativet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Fonden har, jf. lov om Den Sociale Investeringsfond § 1, stk. 2, til formål, at udbrede indsats på de større velfærdsområder, der skaber bedre resultater og samtidig mindsker de offentlige udgifter, og at udvikle og modne nye indsats på de større velfærdsområder, der kan danne grundlag for nye offentlige og private investeringer. Der er afsat henholdsvis 50 mio. kr. til investeringer og 28 mio. kr. til modningsarbejde i fonden. DSI arbejder inden for en række fastsatte temaer, som beslutes ifm. forhandlinger om finansloven. De gældende temaer er udsatte børn og unge, trivsel, arbejdsmiljø, livsstilssygdomme og ind på arbejdsmarkedet.

##### Den Sociale Kapitalfond EFFEKT (DSK)

Den Sociale Kapitalfond har oprettet underfonden Den Sociale Kapitalfond EFFEKT, der aktuelt har volumen på knap 100 mio. kr. fra investorer som Vækstfonden, Arbejdernes Landsbank, PKA, SI Safe, Lind Foundation og Det Frederiksborgske Ejendoms-Societet Aktieselskaber, der investerer i fondens samlede investeringsportefølje af sociale investeringer. DSK har et mål om at forbedre livskvaliteten for 3.000 danskere ved at indgå aftaler med 15-25 kommuner om at investere i konkrete indsats. I 2018 igangsatte Den Sociale Kapitalfond (DSK) de første eksterne sociale investeringer i Danmark<sup>5</sup>.

##### Rådet for Sociale Investeringer

Aarhus Kommune besluttede ifm. budgetforliget for 2018-2021 at etablere Rådet for Sociale Investeringer, der bestyrer Aarhus Kommunes sociale investeringsfond med 40 mio. kr. Rådet for Sociale Investeringer har til opgave at igangsætte nye sociale indsats, som både kan skabe positive forandringer for borgerne og på sigt nedbringe de kommunale udgifter. Dette skal gøres i samarbejde med blandt andre organisationer fra civilsamfundet og private investorer. Indsætterne kan være forebyggende indsats - eller indsats over for borgere med konkrete udfordringer.

DSI, DSK EFFEKT og Rådet for Sociale Investeringer i Aarhus Kommune har tilsammen igangsat de i alt 30 eksterne sociale investeringer, der er eller har været i gennemført i Danmark per oktober 2023<sup>6</sup>. I flere af investeringerne er der tiltrukket midler fra andre investorer.

DSI har primært tiltrukket midler fra almennyttige fonde. DSI har, jf. boks 3 et dobbelt formål, således at fonden både har til formål at agere som markedsmodner og investor. Når DSI samarbejder med andre investorer, så er det inden for de enkelte projekter, som DSI sætter i gang – i modsætning til DSK, hvor investorerne investerer i DSK EFFEKTs samlede portefølje.

<sup>5</sup> Den Sociale Kapitalfond (2018). [Ny investering: Social Impact Bond skal sikre job og uddannelse til psykisk sårbare ledige og udsatte | Den Sociale Kapitalfond](#)

<sup>6</sup> Læs om de 24 eksterne sociale investeringer på Den Sociale Investeringsfond hjemmeside: [Sociale investeringer i Danmark – Sociale investeringer](#)

## 4. Potentialerne ved sociale investeringer

De forestående afsnit vil tage udgangspunkt i pointer fra interviewene. Dette afsnit vil opliste de potentielle fordele ved sociale investeringer, som informanterne har påpeget.

Det følger af definitionen af sociale investeringer, jf. afsnit 2, at sociale investeringer har til formål at hjælpe både de berørte borgere samt sikre en økonomisk forbedring for myndighederne. Flere af informanterne påpeger, at potentialerne ved sociale investeringer også kan afhænge af området, hvor der foretages sociale investeringer. Ifølge én af informanterne fungerer sociale investeringer fx bedre på områder med større politisk enighed, og flere informanter nævner, at sociale investeringer fungerer bedst på områder med tilstrækkelig data.

### Fokus på forebyggende indsatser

Sociale investeringer har et langsigtet udgangspunkt og har fokus på resultater frem for aktiviteter, hvilket kan understøtte et forebyggende fokus.<sup>7</sup> En række af informanterne peger på, at sociale investeringer kan muliggøre forebyggende indsatser, da man i en social investering ofte vil lave en business case på et længere sigte, end man ellers gør. Ved kortere tidsperioder vil manglende økonomiske incitament er ofte være en barriere for at investere i forebyggende indsatser. Det påpeges samtidig af informanter, at eksterne investorer kan tilføre risikovillig kapital, der kan være med til at igangsætte indsatser, som kommunerne ikke selv ville tage risikoen ved at igangsætte. Det kan fx være nye typer forebyggende indsatser eller indsatser målrettet målgrupper, man normalt ikke arbejder med. Et eksempel er investering i udsatte og anbragte børns læring, som DSI, Rådet for Sociale Investeringer i Aarhus Kommune og Lauritzen Fonden har igangsat. Gennem bl.a. læringscamps og mentorordninger i regi af nonprofit organisationen Lær for Livet styrkes udsatte og anbragte børns læring med henblik på, at flere består folkeskolens afgangsprøve og påbegynder en ungdomsuddannelse.

Det påpeges af flere informanter, at fokus på forebyggende indsatser er særligt vigtigt i forhold til indsatser målrettet børn og unge. Den økonomiske gevinst ved at iværksætte indsatser for udsatte børn og unge vil ofte først opnås, når barnet eller den unge er blevet voksen. Derfor kan det være svært at prioritere i et stramt økonomisk budget. En business case, der tydeliggør både den sociale og økonomiske gevinst, kan understøtte, at det i højere grad prioriteres at igangsætte indsatser målrettet børn og unge.

### Ny viden og innovation

Flere af informanterne påpeger, at der ved sociale investeringer ses et fokus på effekterne af de enkelte indsatser, da den offentlige myndighed betaler for resultater frem for aktiviteter. Det kan være med til at skabe øget viden om og evidens for virksomme indsatser og dermed skabe et større datagrundlag på området, fordi sociale investeringer ofte sætter højere krav til effektmålinger og forudsætter udbyggede datasystemer.<sup>8</sup> Sociale investeringer målrettet udsatte børn og unge kan dermed også være med til at styrke viden om virksomme indsatser for disse målgrupper. Det samme

---

<sup>7</sup> AskovFonden (2023). Sociale Investeringer: Fokus på resultater frem for aktiviteter. Læs mere her: [Sociale Investeringer - AskovFonden](#)

<sup>8</sup> Sociale Investeringer (2022). Hvad siger forskningen om sociale investeringer? Læs mere her: [Hvad siger forskningen om sociale investeringer? – Sociale investeringer](#)

gælder for andre målgrupper. Dog forudsætter sociale investeringer ofte også et større datagrundlag, hvilket også kan være en barriere for gennemførelsen af sociale investeringer.

### **Øget samarbejde**

Både interne og eksterne sociale investeringer kræver tværgående samarbejde, da forskellige forvaltninger eller forskellige myndigheder, investorer og evt. leverandører skal blive enige om en business case, jf. afsnit 2. Derfor peger nogle af informanterne også på, at sociale investeringer kan forbedre samarbejde både internt (fx på tværs af forvaltninger i den enkelte kommune) og på tværs af myndigheder, leverandører og investorer. Sociale investeringer kan derfor være et værktøj til at overkomme nogle af de sektortilgange, som kan eksistere i kommunerne.<sup>9</sup> Det bemærkes dog, at flere informanter peger på, at samarbejdet mellem forskellige enheder ligeledes kan være en barriere, hvilket vil blive uddybet i det kommende afsnit 5.

Samtidig peger flere informanter på, at sociale investeringer kan skabe grobund for at udvikle nye innovative løsninger, fordi der ofte vil blive tænkt mere forebyggende, inddraget flere forskellige aktører og i sociale effektinvesteringer tilføjes risikovillig kapital, der kan sikre afprøvning af nye tiltag. Dermed kan sociale investeringer bidrage til, at indsatser nytænkes, så de bedre tilpasses målgruppens behov. På den baggrund argumenterer en række af informanterne for, at det kan være med til at højne kvaliteten i den offentlige service. Det skyldes bl.a., at sociale investeringer netop kan sikre, at der er en højere grad af fleksibilitet, hvorved løsninger kan tilpasses og i eksterne sociale investeringer tilføjes risikovillig kapital, der kan sikre afprøvning af nye tiltag.

---

<sup>9</sup> Københavns Kommune (2021). Modeller for sociale investeringer i Københavns Kommune. Læs mere her: [2e63ddc1-944e-4c19-aa2d-741d631e19-bilag-3.pdf \(kk.dk\)](https://www.kk.dk/media/26344/944e-4c19-aa2d-741d631e19-bilag-3.pdf)

## 5. Barrierer for sociale investeringer

Dette afsnit beskriver en række barrierer forbundet med at foretage sociale investeringer. Afsnittet fokuserer på barrierer, som fremhæves af forskellige centrale aktører på tværs af de gennemførte interviews.

### Fordeling af gevinster

En af potentialerne ved sociale investeringer er, at de kan understøtte fordeling af udgifter og gevinster mellem forskellige forvaltninger i fx en kommune jf. afsnit 4. Der er dog flere informanter, der peger på, at det eksisterende marked for sociale investeringer har vanskeligt ved at understøtte fordeling af udgifter og gevinster på tværs af offentlige myndigheder. Informanterne peger på, at det er en central barriere for sociale investeringer i kommunerne, at de økonomiske gevinster i kommunerne i mange tilfælde ikke overstiger omkostningerne for kommunens økonomi isoleret set. Det skyldes, at en del af de samlede gevinster ofte tilfalder regionerne eller staten. Dette betegnes ofte som en "høste-så-problematik".

Et eksempel herpå er, når en kommune har udgifter til en social indsats, som medfører, at modtagerne af indsatsen får reduceret deres behov for kontakt med sundhedsvæsenet. Dermed opnår regionerne en økonomisk besparelse. På samme måde kan effekten af en indsats være, at borgerne begår mindre kriminalitet eller kommer i beskæftigelse, hvilket medfører økonomiske gevinster for staten i form af besparelser i forhold til politi, domstole og fængsler samt øget indkomstskat og færre udgifter til offentlig forsørgelse.

Det påpeges af informanter, at når man kigger på den offentlige økonomi samlet set, er der mange positive business cases, hvor de forventede gevinster overstiger omkostningerne ved sociale investeringer. Det, informanterne peger på som en udfordring, er at sikre relevante myndigheder, som kommunerne, tilstrækkelig del i gevinsterne, så de har et økonomisk incitament og mulighedsrum til at igangsætte sociale investeringer. Langt størstedelen af sociale indsatser leveres i den kommunale sektor, hvormed denne barriere er af væsentlig betydning for omfanget af sociale investeringer. Dette er dog ikke udelukkende en problematik for kommunerne, da der også kan være investeringer i regioner eller statslige institutioner, hvor gevinsterne ikke tilkommer den myndighed, der har udgiften ved at igangsætte en indsats.

I forlængelse af ovenstående nævner nogle af informanterne, at samarbejdet på tværs af forskellige enheder i nogle tilfælde kan være en barriere. I både en intern og særligt i en ekstern social investering bidrager mange forskellige parter. Disse er organiseret forskelligt, og deres forskellighed i forhold til prioriteter og beslutningsprocesser kan i nogle tilfælde være en udfordring for samarbejdet. Derudover kan samarbejdet mellem fonde og politiske institutioner udfordres af beslutningsprocesser, der skal koordineres på tværs af forskellige systemer.

### Budgetperioder og servicelofter

Det påpeges i flere interview, at budgetperioder og servicelofter kan være en barriere for sociale investeringer. I forbindelse med en social investering bærer en kommune omkostningerne til en social indsats på kort sigt, men de potentielle gevinster forbundet med indsatsen vil ofte først manife-

stere sig på længere sigt. I nogle tilfælde er tidsperspektivet for, at gevinsterne overstiger omkostningerne, længere end budgetperioden. Denne udfordring i budgetlægningen kan derfor mindske kommunernes incitament til at foretage sociale investeringer.

Det påpeges af informanter, at udfordringerne i forhold til budgetperioder bliver særligt tydelige i forhold til investeringer i udsatte børn. Flere informanter påpeger, at der er et stort potentiale i at foretage sociale investeringer målrettet børn, da meget tyder på, at det er her forebyggelse vil have den største effekt. De potentielle gevinster, der kan følge af investeringer målrettet udsatte børn, fx øget uddannelse, der på sigt på kan medføre beskæftigelse frem for overførselsindkomster, forventes på sigt langt at overstige omkostningerne, men gevinsterne realiseres først mange år efter indsatsen gennemføres.

Serviceletter udgør en ramme for, hvor mange penge en kommune må bruge i et enkelt år. Det påpeges i flere interview, at serviceletter kan være en barriere for sociale investeringer. I et forskerinterview uddybes mekanismerne i udfordringen ved serviceletter ift. både interne og eksterne sociale investeringer. Informanten beskriver, at i interne sociale investeringer kan en større investering betyde, at man det pågældende år skal tilpasse andre udgifter for at overholde servicerammen. For de eksterne sociale investeringer, beskriver informanten, at der kan opstå udfordringer ved tilbagebetalingerne, fordi det ofte vil være en investering i en social indsats, som derfor skal tilbagebetales inden for servicerammen, selvom gevinsten opnås i form af besparelser på andre områder, som konteres anderledes og inden for andre rammer, fx ift. overførsler.

### **Transaktionsomkostninger**

En anden barriere forbundet med at foretage sociale investeringer er ifølge informanterne, at sociale investeringer indebærer betydelige transaktionsomkostninger. Først og fremmest kræver det særlige kompetencer og ressourcer at udarbejde business cases for at identificere sociale indsatser, som i en given kontekst kan forventes at skabe positive afkast på både den menneskelige og økonomiske bundlinje. Dette forarbejde stiller krav til en organisations analytiske kapacitet og er derfor en særligt stor barriere for mindre kommuner.

Når der er truffet beslutning om at igangsætte en social investering, skal der desuden afsættes ressourcer til koordination på tværs af de involverede aktører samt løbende monitorering og evaluering af resultaterne af indsatsen. Mange kommuner finder det vanskeligt at afsætte de nødvendige ressourcer til at arbejde med sociale investeringer i deres budgetter.

Eksterne sociale investeringer er forbundet med særligt høje transaktionsomkostninger. Det skyldes, at det er ressourcekrævende at udarbejde en fælles kontrakt mellem de involverede parter. Her skal der indgås aftale om de specifikke resultatmål, der følges op på, indholdet af den sociale indsats, afkast til investorer mv. Flere informanter beskriver det som ressourcekrævende at fastsætte kvantitative resultatmål, som indfanger de reelle komplekse forandringer, samt at undgå u hensigtsmæssige incitamentsstrukturer i kontrakten, der modarbejder de ønskede effekter.

En generel erfaring fra informanterne er desuden, at transaktionsomkostningerne for en social investering er nogenlunde de samme, uanset størrelsen af beløbet i investeringen. Indtil nu har sociale investeringer i Danmark været af en begrænset størrelse, hvormed transaktionsomkostninger kommer til at udgøre en væsentlig del af en investerings økonomiske ramme.

## **Udbudsregler**

Det beskrives af informanter, at regler for udbud lægger bånd på, hvor store kontrakter, der kan indgås mellem offentlige og private aktører, uden det skal i udbud. Udbudsloven implementerer udbudsdirektivet fra EU og regulerer indgåelse af offentlige kontrakter over en fastsat tærskelværdi. Indkøb af sociale og andre specifikke tjenesteydelser har en tærskelværdi på ca. 5,5 mio. kr. Nogle projekter vil kunne undtages for en udbudsvurdering, såfremt det vurderes, at der er tale om forskning og udvikling. Det påpeges dog af en informant, at disse projekter forhåbentlig vil vise sig succesfulde og dermed skulle implementeres fast, og dermed bliver udbudsregler også en barriere i disse projekter. Flere kommuner vælger derfor at iværksætte investeringer, der ligger under tærskelværdien. Det på trods af, at transaktionsomkostningerne i mindre projekter udgør en større andel af det samlede projekt. Samtidig påpeger flere informanter, at store investorer er interesserede i projekter med større volumen, hvorfor disse investorer fravælger sociale investeringer.

## **Manglende modning af markedet**

En undersøgelse foretaget af Oxford Research i 2020 konkluderede på daværende tidspunkt, at "markedet for sociale investeringsprogrammer i Danmark er ganske umodent."<sup>10</sup> Dette erklærer flere informanter sig enige i.

De sociale investeringer, der indtil nu er igangsat, inkluderer et lille antal borgere og med relativt små beløb, hvormed investeringerne er af begrænset skala. Der er således kun begrænsede erfaringer med at udvikle og implementere sociale investeringer i Danmark, som aktører med interesse for sociale investeringer kan trække på. Af den grund er der stadig en usikkerhed forbundet med at indgå i sociale investeringer, hvilket kan begrænse interessen for deltagelse i investeringer fra både myndigheder, leverandører og investorer.

Informanterne peger på, at det stadig relativt umodne marked ligeledes kan være med til at opretholde høje transaktionsomkostninger forbundet med sociale investeringer, da der er få tidligere eksempler at finde inspiration fra. Det er desuden vanskeligt at tiltrække institutionelle, kapitalstærke investorer som fx pensionselskaber, da de er interesserede i at investere i projekter af større skala end 'markedet' tilbyder i dag.

## **Begrænset evidens for sociale indsatser og data på social progression**

På tværs af de gennemførte interview påpeges det, at begrænset viden kan være en udfordring for udbredelsen af sociale investeringer. Som det fremgår af afsnit 2, sigter sociale investeringer mod en forbedring for borgere og for den offentlige økonomi. Opgørelsen af dette kan dog være vanskelig. For en lang række sociale indsatser eksisterer der relativt begrænset evidens for, hvilke effekter der kan forventes i forskellige kontekster. Det gælder både i forhold til effekter for borgerne på indikatorer som fx trivsel, livsmestring, beskæftigelse, boligsituation mv. og i forhold til, hvordan disse effekter manifesterer sig som gevinster i den offentlige økonomi. En udfordring forbundet hermed er, at det er vanskeligt at måle effekter af mange sociale indsatser, og at der ikke er konsensus om fælles effektmål på socialområdet. Flere af informanterne påpeger dog også, at sociale investeringer især er et effektivt værktøj på områder med et stort datagrundlag. Flere informanter peger på, at beskæftigelsesområdet har meget data – og derfor er det attraktivt at lave sociale investeringer på beskæftigelsesområdet.

---

<sup>10</sup> Oxford Research (2020). [Det danske marked og økosystem for sociale investeringsprogrammer \(oxfordresearch.dk\)](https://oxfordresearch.dk).

Den relativt sparsomme viden om effekterne af mange sociale indsatser medfører, at beregninger af business cases for sociale investeringer er forbundet med større usikkerhed. En af informanterne nævner, at dette særligt kan være svært for indsatser med en lang tidshorisont som for eksempel tidlige indsatser for børn og unge. Det indebærer en usikkerhed om, hvorvidt de potentielle gevinster i en business case vil blive realiseret, og dermed bliver det mindre attraktivt for en kommune at foretage en sådan investering internt i kommunen.

### **Potentiel værdikonflikt**

Derudover bliver det af to af informanterne påpeget, at nogle af de frontlinjemedarbejdere, som til dagligt arbejder i tæt kontakt med socialt udsatte borgere, beskriver, at investeringstilgangen kan være i konflikt med deres faglige værdier. De oplever bl.a. en bekymring for, at investeringsrationaler omkring hvorvidt en borger er en "god" eller "dårlig" investering kommer til at trumfe traditionelle værdier i det sociale arbejde. Der udtrykkes også en bekymring om, hvorvidt borgere, der ikke vurderes at kunne udgøre en god investering, nedprioriteres i forhold til tildeling af sociale indsatser. Det er dog ikke alle informanter, der oplever en konflikt mellem investeringstankegangen og frontlinjemedarbejdernes værdier. I flere af interviewene er det dog også en pointe, at det kræver omstilling i kommunerne at begynde at arbejde med investeringstankegangen.

## 6. Mulige løsninger

Dette afsnit gengiver informanternes beskrivelse af mulige løsninger for at overkomme barrierer forbundet med at foretage sociale investeringer. Nedenstående bud på løsninger er udledt fra interviews med centrale aktører på området. Løsningerne udtrykker derfor også forskellige tilgange til sociale investeringer.

### Videnopbygning og -udbredelse

Flere af informanterne peger på, at der er behov for både at understøtte mere uafhængig forskning i sociale investeringer samt at sikre udbredelse af den eksisterende viden om sociale investeringer. Informanterne påpeger, at der er brug for en større viden om, hvad sociale investeringer indebærer samt potentialerne ved sociale investeringer. En større viden og forståelse af sociale investeringer kan, ifølge nogle af informanterne, være med til at overkomme nogle af de 'kulturelle' barrierer, hvor organisationer og medarbejdere er tilbageholdende over for sociale investeringer.

### Bedre data og evaluering

Business casen i en social investering bygger på antagelser om, hvilke effekter den sociale indsats vil have på sigt, jf. afsnit 2. På den baggrund argumenterer flere af informanterne for, at data til beregninger af forventede effekter er en væsentlig faktor i at overkomme nogle af barriererne ved at foretage sociale investeringer. En styrkelse af datagrundlaget vil dermed muliggøre flere sociale investeringer.

Indsatser understøttet af sociale investeringer kan på sigt bidrage til den data, som nye investeringer baserer sig på. Det vil være tilfældet, hvis resultatmål knyttes til evalueringer, der genererer data, som også kan bruges af andre aktører. Resultatmål i sociale investeringer fastsættes på baggrund af dialog mellem parterne i en investering, hvorfor hensynet til andres brug af data ikke altid vil veje tungt. Dermed er der et potentiale i, at det i højere grad indtænkes i sociale investeringer, at evalueringerne er med til at bidrage til vidensopbygning og ny data. Sociale investeringer vil ikke altid have en tilstrækkelig stor målgruppe til at foretage evalueringer med fx RCT-studier, der anses som 'guldstandard' i evalueringsdesign.

Det påpeges af informanter, at det i forhold til at sikre viden om nye og komplekse problemer, hvor sociale investeringer kan være en del af løsningen, kan være fordelagtigt at tilrettelægge programmerne og evalueringerne på en fleksibel måde. En af de informanter, der forsker i sociale investeringer, påpeger, at der med henblik på at evalueringerne både bliver valide, men samtidig kan tilpasses løbende, kan nedsættes følgegrupper, som kan kvalificere evalueringer. Det giver mulighed for at justere investeringerne undervejs på baggrund af den nye viden, som løbende opnås.

### Sociale investeringer som udbredelsværktøj

Der er informanter, der peger på, at staten kan være med til at fremme sociale investeringer ved at bruge det som udbredelsværktøj. Konkret nævnes i et interview, at sociale investeringer i nogle tilfælde kan erstatte puljer til udbredelse af indsatser i kommuner. I dag afsættes der puljer, hvor kommuner kan søge og få midler til at igangsætte en bestemt type indsats. Staten yder tilskud i en afgrænset årrække, hvorefter kommunerne selv skal finansiere indsatsen, hvis den skal fortsætte. Det påpeges af informanter, at hvis puljerne var tilrettelagt som sociale investeringer, så ville mid-



lerne kunne gives til kommunerne mhp. at de igangsatte nye indsatser, der på sigt førte til besparelser i kommunerne. Kommunerne ville skulle tilbagebetale deres del af gevinsten ved indsatsen, således at der vil blive ført midler tilbage til staten mhp. at igangsætte nye sociale investeringer. Kommunerne ville stadig skulle finansiere indsatsen efter en afgrænset årrække, men her skulle den økonomiske gevinst ved indsatsen gerne være opnået, således at det ikke er en ny udgift for kommunen.

En anden informant nævner en nyere form for social investering kaldet 'social brofinansiering', som er afprøvet i bl.a. Norge. Her understøttes udbredelse af sociale indsatser ved, at en ekstern part, fx staten eller en fond, betaler en kommune for at implementere en given indsats i de første år uden krav om evt. tilbagebetaling. Såfremt indsatsen efter de første år viser sig succesfuld målt på aftalte resultatmål og dermed er tilstrækkeligt værdiskabende til, at kommunen kan finansiere fortsat drift, forpligter kommunen sig til at videreføre indsatsen. Den centrale idé i modellen er således, at den eksterne finansiering hjælper med at overkomme barrieren ved omkostninger til udvikling og afprøvelse og dermed bygger bro til driftsfasen, hvor indsatsen kan løbe rundt økonomisk for kommunen. I modsætning til en almindelig pulje, hvor kommunerne efter udløb af puljen skal beslutte, hvorvidt de vil prioritere midler til at fortsætte indsatsen, så forpligter kommunerne i 'social brofinansiering' på forhånd til at fortsætte indsatsen. Det vil være fordelagtigt for kommunerne, da de ikke vil blive pålagt risikoen for at igangsætte indsatsen. På områder, hvor der også er en statslig gevinst ved indsatserne, vil det også være en økonomisk fordel for staten.

### **Standardmodeller**

Flere af informanterne påpeger, at 'standardmodeller' for at udarbejde business cases og kontrakter i sociale investeringer vil kunne adressere barriererne omkring store transaktionsomkostninger, som der kan være ved sociale investeringer. De fleste kommuner har relativt begrænsede ressourcer til at beregne business cases og udvikle modeller for sociale investeringer. Derfor kan gode eksempler og let tilgængelige løsninger i forhold til en kontraktskabelon bidrage til at gøre det mere attraktivt at foretage sociale investeringer. Flere informanter peger samtidig på, at det skal være muligt at tilpasse kontrakterne til lokale forhold. En standardmodel i form af en kontrakt med mulighed for lokal tilpasning vil kunne sænke transaktionsomkostninger, samtidig med at kommunespecifikke forhold kan imødekommes. Nogle af de interviewede kommuner tilkendegav, at det at have standardmodeller vil gøre det væsentligt lettere at igangsætte interne sociale investeringer, hvormed de vil kunne omlægge indsatser uden at skulle betale en del af gevinsten til en ekstern investor.

### **Incitament gennem ændret statslig refusion**

En informant peger på, at 'høste-så-problematikker' på et givent område kan overkommes ved at sikre, at reglerne for statslig refusion understøtter kommunernes incitament til at investere i virksomme indsatser. Her argumenterer én af informanterne for, at dette netop har været tilfældet i forhold til hjemløseområdet. I omlægningen af hjemløseindsatsen indgår, at kommunernes mulighed for 50 pct. statsrefusionen for udgifter til herberger efter en kortere periode bortfalder. I stedet indføres en ny refusionsordning for borgere, som udskrives fra herberger og modtager bostøtte efter de specialiserede metoder fra Housing First-tilgangen. Refusionen omlægges med andre ord fra ophold på herberger til egen bolig med tilhørende bostøtte. Forud for omlægning af refusionsordningen på hjemløseområdet har flere kommuner været interesserede i sociale investeringer på netop det område, da kommunerne i højere grad med omlægningen har fået incitament til at iværksætte specialiserede indsatser, som hjælper borgeren i egen bolig. Informanten påpeger, at ændringer som disse

kan have store indvirkninger for brugen af sociale investeringer, da det netop kan ændre incitamentsstrukturen i alle landets kommuner.

## Resultatbetalingsfonde

En statslig resultatbetalingsfond er det løsningsværktøj, som flest af informanterne peger på med henvisning til, at sådanne fonde vil sikre bedre incitament til at igangsætte virksomme indsatser, hvor gevinsterne er fordelt mellem forskellige myndigheder og understøtte et bedre økosystem for sociale investeringer.

### Boks 4

#### Definition af resultatbetalingsfond

Resultatbetalingsfonde er et forholdsvis nyt begreb, der dækker over, at der afsættes midler til at betale for på forhånd definerede resultater. Formålet med en resultatbetalingsfond er at overkomme høste-så-problematikker, som opstår, når de økonomiske gevinster ved en given indsats ikke tilfalder den myndighed, der afholde udgiften til indsatsen. Dermed kan en resultatbetalingsfond potentielt være med til at sikre, at der igangsættes flere sociale indsatser, der både er til gavn for borgerne og den samlede offentlige økonomi – også når gevinsterne ikke som udgangspunkt vil talfalde den 'kasse', hvorfra investeringen foretages.

Der er i litteraturen forskellige definitioner. Government Outcome Labs opstiller følgende gennemgående karakteristika for resultatbetalingsfonde: De betaler for sociale resultater, intentionen er at udstede flere resultatbaserede kontrakter, og de er åbne for involvering af eksterne investorer. Nogle af de teoretiske og praktiske erfaringer fra andre lande peger på, at der er mange muligheder for at etablere resultatbetalingsfonde, så de både understøtter og supplerer udbredelsen af sociale investeringer (både med og uden eksterne investorer).

Den Sociale Investeringsfond og Rådet for sociale investeringer i Aarhus har i én investering oprettet, hvad der kan kaldes en 'lokal' resultatbetalingsfond, hvor midler fra Den Sociale Investeringsfonds udviklingsfond er afsat til at betale for de statslige gevinster ved at hjælpe mennesker ud af hjemløshed. Uden denne 'lokale' resultatbetalingsfond ville denne konkrete investering ikke være økonomisk rentabel for kommunen. En statslig resultatbetalingsfond ville adskille sig fra denne model ved, at de statslige midler afsat til fonden ikke var målrettet en enkelt investering, men kunne realiseres af flere kommuner og investorer, der ville igangsætte en sådan indsats. Afhængig af sammensætningen ville en statslig resultatbetalingsfond kunne finansieres med midler fra de områder, hvor staten potentielt kunne opnå økonomiske gevinster som følge af indsatserne.

Det anføres af informanterne, at statslige resultatbetalingsfonde kan understøtte, at udgifter og gevinster ved sociale indsatser, der går på tværs af kommune, region og stat, bliver fordelt på en måde, der sikrer incitament til at igangsætte disse indsatser til gavn for borgere. Det påpeges af informanterne, at resultatbetalingsfonde kan skabe økonomiske incitament for kommunerne, som i mange tilfælde bærer den fulde omkostning ved sociale indsatser, men ikke opnår alle de økonomiske gevinster, da en del gevinster ender i de regionale og statslige kasser. Der findes resultatbetalingsfonde i bl.a. Storbritannien og USA. Der er ikke foretaget egentlige analyser af, hvordan en statslig resultatbetalingsfond kan organiseres i Danmark.