



(Foto: Sofie Mathiassen/Ritzau Scanpix)

Artikel bragt i Mandag Morgen, d. 27. september 2018

<https://www.mm.dk/artikel/sociale-investeringer-er-stadig-paa-forsogsniveau?fbclid=IwAR3c1g64bigXEMy7sYFPw8rrfqKLEp7gJxfJDjHrPrttqjV1KpkTSP6aMc>

Folketinget er på vej med en social investeringsfond, hvor private investeringer skal være med til at løfte og innovere de store velfærdsområder. Med de nye investeringsmodeller følger også store udfordringer. Vi har derfor brug for en langt mere kritisk og realistisk debat om de sociale investeringer, skriver Robin Vickery, projektchef i Copenhagen Dome.

Af Robin Vickery, projektchef, Copenhagen Dome – Center for socialøkonomi

Fremover skal det være muligt for private aktører at investere penge i at løse sociale problemer. Og det er ikke blot filantropi, der skal drive værket. Investorerne skal samtidig kunne tjene penge på det.

Det er ambitionen med regeringens nye sociale investeringsfond, som ventes vedtaget senere på året. Fonden, der skal have en startkapital på 50 mio. kr., som en 7 mand stor bestyrelse skal stå for, kan vise sig at blive et nybrud i velfærdspolitikken, netop fordi der åbnes for, at private aktører kan investere i de velfærdsindsatser, som fonden udvælger.

Både politikere og private organisationer har store forventninger til, at fonden kan bidrage til at innovere de store velfærdsområder. Således foreslår de to socialdemokratiske folketingsmedlemmer Pernille Rosenkrantz-Theil og Ane Halsboe-Jørgensen i en ny debatbog, 'Det betaler sig at investere i mennesker', at omlægge hovedparten af satspuljen til Den Sociale Investeringsfond og

konkret tilføre fonden mellem en kvart og en halv milliard kr. af satspuljemidlerne hvert år over de næste fem år.

Vigtig brik i fremtidens velfærdspolitik

I en kommentar på mm.dk for nylig taler Helle Øbo, adm. direktør i AskovFonden, og Claus Bjørn Billehøj, adm. direktør for Den Sociale Kapitalfond, også varmt for at indføre sociale investeringer i en dansk kontekst. Ikke mindst fordi de hidtidige indsatser ikke har formået at løse problemerne, og der derfor er behov for at være åben over for nye modeller, også selv om de involverer private penge.

I en anden nylig kommentar argumenterer Knud Aarup, tidligere direktør for Socialstyrelsen, for det stik modsatte synspunkt, nemlig at socialt arbejde ikke skal gøres op i, om det kan betale sig, og at fokus på investeringstankegangen let kan indebære, at vi som samfund ender med at ekskludere alle de mennesker, som aldrig vil kunne gøres til en positiv businesscase.

På trods af Aarups og få andres indvendinger er der således en udbredt tro på, at de sociale obligationer bliver en vigtig brik i fremtidens velfærdspolitik. Derfor er der god grund til at se nærmere på, hvad det reelt er for styringsmekanismer, vi som samfund nu er ved at tage i brug.

It's the design, stupid ...

Kernen i Den Sociale Investeringsfond er de såkaldte sociale obligationer, på engelsk *social impact bonds*, der basalt set er en kontrakt mellem en offentlig myndighed, en serviceudbyder og en privat investor. Ideen er, at f.eks. et pensionselskab investerer penge i en social forandring, som staten eller en kommune ønsker, f.eks. at få flere udsatte unge i beskæftigelse. En privat aktør står herefter for den konkrete sociale indsats over for målgruppen, og hvis den aftalte effekt opnås, modtager investor et afkast, der betales af kommunen eller staten.

Så hvad er problemet egentlig? Hvorfor ikke omfavne ideen om sociale obligationer? De fleste er vel enige i, at vi har brug for et socialpolitisk gennembrud, nytænkning i den offentlige sektor og flere ressourcer til at hjælpe mennesker på kanten af samfundet?

Djævelen ligger desværre i detaljen. Et problem, der ikke får nok opmærksomhed i diskussionen, er nemlig, at det i praksis er vanskeligt at måle de effekter, som kontrakterne står og falder med.

Kontrakterne er som bekendt hægtet op på, at vi kender den *impact*, som skabes. I den begejstring, der aktuelt omgiver de sociale obligationer, er denne evalueringsudfordring lidt af en elefant i rummet. For er det overhovedet realistisk, at vi kan opbygge den viden om effekterne, som sociale obligationer forudsætter? Er vores evalueringer så præcise, at vi kan kaste os ud i en *payment by results*-model?

Det er, som vi skal se, ikke helt ukompliceret.

Kamp om evalueringsdesignet

Der argumenteres ofte for, at vi må være pragmatiske og vælge et evalueringsdesign, der er til at overkomme. Det vil typisk indebære, at man anvender en såkaldt *før- og eftermåling*.

Tag f.eks. projektet The Reconnections Social Impact Bond i Worcestershire i England. Det er en social obligation, der skal bekæmpe ensomhed og isolation blandt 3.000 ældre i aldersgruppen +50 år og hjælpe dem med at genetablere kontakten med deres lokalmiljø. I projektet består evalueringsdesignet i, at den selvoplevede ensomhed hos deltagerne måles ved start, efter 6 måneder og efter 18 måneder.

Den sociale obligation er konstrueret således, at et signifikant fald i den ældres oplevelse af ensomhed efter seks måneder udløser en udbetaling på 460 pund til investoren. Investoren får yderligere 240 pund, hvis faldet fastholdes efter 18 måneder.

Der er således kontant afregning, når et fald i oplevelsen af ensomhed konverteres til kolde kontanter. Spørgsmålet er imidlertid, om investor dermed får betaling som fortjent?

Eksemplet illustrerer den evalueringsstandard, som gælder i de fleste sociale obligationer. Størstedelen anvender før- og eftermålinger uden nogen form for kontrolgruppe. Det betyder, at vi ikke fuldt ud har viden om årsagssammenhænge mellem indsats og resultat. I en før- og eftermåling kan vi ikke være sikre på, om resultatet skyldes eksterne faktorer, naturlige udviklinger i målgruppen, eller om det skyldes den aktuelle indsats, der er sat i værk.

Det er heller ikke usandsynligt, at man med et pragmatisk og mindre stærkt evalueringsdesign ender med at overestimere effekterne og dermed overbetale investor.

Målinger overdriver effekt

Tidligere har store studier da også vist, at før- og eftermålinger generelt overdriver effekten. Gennemsnitligt estimerer de 61 pct. højere effektstørrelser, end når der anvendes en kontrolgruppe. Det er derfor langt fra ligegyldigt, hvilket evalueringsdesign man vælger.

Som sagt er der en mindre andel af de sociale obligationer, der anvender et kontrolgruppedesign. Her skal man dog gøre sig klart, at hvis man ønsker at måle effekten med en høj grad af præcision, så vil hver enkelt sociale obligation i realiteten forudsætte et selvstændigt forskningsprojekt. Det vil kræve en uafhængig forsker eller evaluator, der efter kunstens bedste regler får isoleret effekten. Det er både ressource- og dokumentationskrævende, og hele kontrolgruppedesignet risikerer at vanskeliggøre den praktiske implementering.

Set i det lys er det ikke overraskende, at kontraktens parter, dvs. opdragsgiver og opgaveudfører, meget vel kan være uenige om evalueringsdesignet. Det fremgår bl.a. af et internationalt review fra 2016, der gennemgår de første erfaringer med sociale obligationer. Her viser det sig, at en af de

største udfordringer netop er, at parterne bliver enige om, hvad der skal måles, hvordan der skal måles, og hvor lang tid der skal måles.

Fangeprojekt i New York gik galt

Vi er stadig i den spæde start, hvad angår udbredelse og implementering af sociale obligationer, og der findes endnu ikke forskning, der systematisk har undersøgt de styringsmæssige implikationer.

Men hvad så med de over 100 sociale obligationer, som på globalt plan allerede er i gang? Er de ikke et bevis på, at modellen fungerer?

Så enkelt er det desværre ikke. En del sociale obligationer har nemlig karakter af pilotprojekter, der afprøver investeringsmodellens potentialer. Et af de mest kendte eksempler er den amerikanske investeringsbank Goldman Sachs 10 mio. dollar store investering i et program, der skulle reducere kriminaliteten for løsladte fra Rikers Island-fængslet i New York. Målet var at reducere andelen af løsladte, der igen begik kriminalitet, med mindst 10 pct.

Rikers Island-obligationen gik imidlertid ikke som planlagt. Noget af det første, der skete, var, at kontrolgruppen kollapsede, fordi man ikke var i stand til at adskille dem i målgruppen, der skulle deltage i programmet, fra dem, der ikke skulle. Selve den social indsats gik heller ikke som planlagt, og myndighederne endte med at trække stikket på programmet.

Alligevel betegnes pilotforsøget af flere som en delvis succes, primært ud fra deisen om, at det var et modigt og nytænkende eksperiment udi de nye sociale investeringsmodeller, men altså ikke fordi det skabte de ønskede resultater.

Underbelyste 'perverse effekter'

Samtidig er det generelt også underbelyst, om de sociale obligationers resultatfokus har såkaldt 'perverse effekter'. Med det menes der, at en stærk incitamentsstruktur, der honorerer bestemte resultater, altid indeholder en risiko for en overfokusering på det, man måler på. Det kan f.eks. ske ved at fokusere på borgere/deltagere, der er lette at hjælpe eller ved et ensidigt fokus på præstationsmålingerne. Her kunne man med fordel se nærmere på de erfaringer, som vi allerede har med resultatbaseret styring, hvor nogle af de samme styringsmekanismer er i spil.

Det er interessant at bemærke, at mens New Public Management (NPM) og resultatbaseret styring de seneste år har været under heftig beskydning, så buldrer de sociale investeringsmodeller nu frem. Det interessante er, at sociale obligationer egentlig repræsenterer en langt mere direkte styring med hårde økonomiske incitamenter end NPM. Der er altså noget, der tyder på, at de sociale obligationer er ved at overhale NPM-bevægelsen indenom. Hvad angår NPM-missionen om at bringe markedsmekanismer ind i den offentlige sektor, er de sociale obligationer faktisk kvantespring foran.

Vi bør dog ikke afvise de sociale obligationer alene ud fra en antimarkedsideologi. Inden for velfærdsprofessionerne kan der være en uheldig tendens til en rygmarvsreaktion imod alt det, der har med de frie markeds kræfter at gøre. Der er mange eksempler på, at mennesker med en kommerciel forretningstilgang kan tilføre de brede velfærdsområder stor værdi. En del socialøkonomiske virksomheder, sociale entreprenører og iværksættere vidner om dette.

Mere realisme – mindre hype, tak

Udfordringerne med de sociale obligationer er i højere grad, at vi indfører et nyt styringsparadigme uden helt at erkende, hvor meget det kræver i henseende til evaluering, effektmåling og den bagvedliggende incitamentsstruktur. Der har igennem mange år været en faglig kamp om, hvordan vi skal dokumentere og måle effekter på de brede velfærdsområder. Den kamp har især handlet om, at der på den ene side er et legitimt ønske om, at vi gør mere af det, der virker, mens det på den anden side er ressourcekrævende og komplekst at producere den efterspurgte viden om effekter. Disse udfordringer går ikke væk, blot fordi vi opfinder en ny ramme, som vi kalder *social impact bonds*. Om noget bliver udfordringen endnu større, når der oven på de sociale obligationer lægges en direkte økonomisk styring på baggrund af effekterne.

Vi bør derfor se mere realistisk på de sociale obligationers potentiale. Vi bør ikke afskrive dem, men vi bør i høj grad undersøge deres virkning i praksis, før vi udbreder dem i stor skala. Det vil ikke være første gang, at et hypet koncept i den offentlige sektor ikke indfrier forventningerne i praksis. Det kunne meget vel blive tilfældet med de sociale obligationer, hvis vi ikke er ærlige omkring deres begrænsninger, får afprøvet dem ordentligt, og i øvrigt tænker os godt om, før vi kaster os ud i det.