

Velferdsobligasjoner i Norge

Stortinget har bedt regjeringen om å legge til rette for pilotprosjekter med sosiale obligasjoner – såkalte velferdsobligasjoner. Artikkelen ser på hva velferdsobligasjoner er, og hvordan disse kan brukes for å skape sosial utvikling, økt livskvalitet og fornyelse i samfunnet.



Advokat
Anita Sundal
Hovedorganisasjonen Virke

En velferdsobligasjon, eller sosial obligasjon (Social Impact Bond), er en resultatbasert kontrakt mellom det offentlige (bestiller), leverandører av sosiale tjenester (utfører) og investor (gjernere sosiale entreprenører). Fenomenet er i vekst i blant annet Storbritannia, Sverige og Danmark, og det er tatt initiativ for å få velferdsobligasjoner prøvd ut også i Norge. I en velferdsobligasjon finansierer de private investorene et sosialt program med målbar og forhåndsdefinerte resultatmål, og obligasjonen blir tilbakebetalt av det offentlige om disse målene oppnås. Forutsetningen for investors gevinst er at også samfunnet oppnår sine mål.

Kjært barn har mange navn ...

Den norske betegnelsen på såkalte Social Impact Bonds er velferdsobligasjon. Umiddelbart kan det derfor være naturlig å forstå det som en alminnelig obligasjon, altså et rentebærende gjeldsbrev. Slik er det nødvendigvis ikke. Et slikt samarbeidsprosjekt mellom det offentlige og det private kan gjennomføres på ulike måter, inkludert gjennom en avtale. Alternative norske betegnelser på Social Impact Bonds som resultatkontrakt, effektavtale, effektobligasjon eller velferdsforpliktelse, er alle derfor forsøkt lansert. Velferdsobligasjoner benyttes i det følgende, fordi det er et etablert begrep. I USA kalles barnet for øvrig gjerne for Pay for Success projects.

Fra den spede begynnelse

Verdens første velferdsobligasjon ble lansert i Storbritannia i 2010 og omtales gjerne som Peterborough-prosjektet.¹ Målsetningen var å redusere tilbakefall hos mennesker som hadde sonet korte fengselsstraffer. Finansieringen skjedde gjennom en ordning med betaling for resultat, som kom i stand mellom justisdepartementet og the Big Lottery Fund og investorer. Tjenesten «the One Service», som ble gjennomført ved at flere tjenesteleverandører gikk sammen, innebar kontakt med mennesker mens de sonet, og det ble lagt planer for tiden etter soning. Etter soning ble disse menneskene fulgt opp i en periode på opptil 12 måneder etter løslatelse. Betaling skulle skje dersom reduksjonen av nye domfellestiltfeller falt med 10 % i første gruppe (kohort). Peterborough-prosjektet bestod av seks kontraktsforhold, og ikke unaturlig for et pionerprosjekt så man endringer underveis. Det ble ikke gjennomført en alminnelig anskaffelse, fordi man ønsket å teste tilnærmingen. En evalueringsrapport viste at man også så en samfunnsverdi i tilnærmingen: «Two interviewees from the Ministry of Justice stressed that the SIB was signed off by HM Treasury as representing value for money for the department, and this was confirmed by an interviewee from HM Treasury.»²

1 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486512/social-impact-bond-pilot-peterborough-report.pdf

2 Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough Emma Disley, Jennifer Rubin, Emily Scraggs, Nina Burrowes, Deirdre May Culley.

Social Finance US ble etablert i 2011 og en rapport viser at det i 2016 var etablert 60 velferdsobligasjoner. I Storbritannia er det mer enn 30 aktive offentlige programmer med Social Impact Bonds for de kommende tiårene. I USA kanaliseres privat kapital for mer enn 100 millioner dollar til å løse sosiale utfordringer gjennom aktive avtaler og flere enn 20 stater har introdusert eller vedtatt Pay for Success-lovgivning.³

Hvorfor er sosial innovasjon viktig?

Sosial innovasjon er brukerdrevet innovasjon som bidrar til å skape sosial utvikling, økt livskvalitet og fornyelse i samfunnet. Samfunnsøkonomisk er sosial innovasjon viktig for økonomisk vekst, innenfor helse, omsorg, transport, kommunikasjon, energi, miljø, bærekraft og utdanning. Sosial effekt avhenger av samarbeid på tvers av organisatoriske, sektorielle og faglige grenser og sosial innovasjon oppstår som kombinasjon av eksisterende elementer. Dette fører til nye relasjoner mellom mennesker og grupper som tidligere har jobbet hver for seg.

Hvem er investorene?

For investorer byr velferdsobligasjoner på en ny investeringsmulighet med flere fordeler. Investorer kan både motta en finansiell gevinst, men kan også verdsette muligheten til å bruke sin kapital på å

3 Social Impact Bonds, The Early Years, 2016.

oppnå positive sosiale resultater. RAND Europe intervjuet investorer bak Peterborough-prosjektet om hva som gjorde en Social Impact Bond attraktiv for dem. Investorene oppga et ønske om å støtte utviklingen av en ny form for resultatbetaling, et ønske om å investere penger mer etisk og de så en mulighet til å lære om sosiale investeringer. Investorene fant ideen om å levere forhåndsfinansiering til tilbydere attraktiv og estimerte en god sjanse for å se en avkastning på investeringen. Noen hadde en interesse i samfunnsområdet og forbedring av resultatene for mennesker som hadde sonet.⁴

I Norge har vi ennå ikke sett en klassisk velferdsobligasjon, og det er derfor vanskelig å gi en sikker analyse av interesserte investorsegmenter. Imidlertid kan situasjonen illustreres gjennom de investorgrupperinger som for eksempel Velferdsfinans AS har pekt på: stiftelser, legater, næringsliv (corporate social responsibility), formuende individer og familier, samt sosiale investeringsfond. Velferdsfinans AS arbeider for å utvikle det sosiale investeringsmarkedet i Norge og peker på dette som særlig aktuelle grupper av norske investorer.⁵ Et åpent spørsmål er om det vil være et annenhåndsmarked for en slik investering, og om et eventuelt fravær av et slikt annenhåndsmarked vil føre til at enkelte investorer dermed vil unnlate å investere i et velferdsobligasjons-samarbeid.

Er velferdsobligasjoner en god investering?

Non-profit-organisasjonen Social Finance, som ble startet i 2007, mener det er for tidlig å definere velferdsobligasjoner som en egen aktivklasse. Modellen utvikles kontinuerlig mens den spres fra land til land. De peker på enkelte kjennetegn på de resultatbaserte modellene som omtales som Social Impact Bonds. Det er en investeringsmekanisme som yter meningsfulle resultater for sårbare individer og grupper, og de etablerer partnerskap mellom tjenestetilbydere, det offentlige, investorer og i noen tilfeller mellommenn. Med Social Finance sine ord: Social Impact Bonds er kanskje ikke en bevist modell, men den er ikke lenger utestet. I årene etter lanseringen av the Peterborough Social Impact Bond, har 22 prosjekter rapportert ytelsesdata. En beskrivelse av finansieringsstruk-

tur, inntekter og avkastning til investorer finnes i rapporten Social Impact Bonds, The Early Years (se spesielt sidene 27–30).⁶ Dette er imidlertid tidlige ytelsesdata. Interessen fra investormarkedet, og kapital som reises i større omfang, er likevel en indikator på at velferdsobligasjoner ses på som en potensielt god investering. Det bør også understrekes at hvor god en investering vil være, avhenger av en rekke faktorer. Hvert prosjekt vil ha egne karakteristika, hvor det kan variere hvor ambisiøse kravene til ytelse (sosialt resultat) skal være. Det vil også variere hvor høy utbetalingen til investor skal være, og hvor høy gevinsten ut over «tilbakebetalingselementet» er.

Får vi se velferdsobligasjoner i Norge?

Stortinget har bedt om at regjeringen legger til rette for pilotprosjekter med velferdsobligasjoner, og Stortinget har tidligere forutsatt at et slikt pilotprosjekt skulle være på plass allerede i løpet av 2016. Dette for å skaffe seg erfaring som grunnlag for senere å etablere en statlig finansieringsmekanisme i form av en mulig fondsløsning for å oppskalere forebyggende arbeid som dokumenterbart virker.

Da Stortinget behandlet budsjettet for 2017, viste justiskomiteen til at statsråden henviste til et pågående arbeid i Kristiansand mellom Wayback (en stiftelse som har som formål at straffedømte kan leve et liv uten kriminalitet og rusmisbruk), kommunen og Velferdsfinans AS om å inngå en intensjonsavtale om utvikling av nye finansieringsmodeller for levering av velferdstjenester, og at ulike investorer i form av legater, stiftelser og bedrifter på bakgrunn av dette har meldt sin interesse for å delta. Justiskomiteen ba regjeringen om å bidra til at dette initiativet blir realisert, i tråd med det Stortinget forutsatte ved behandlingen av inneværende års budsjett. Komiteen understreker betydningen av at man på denne måten skaffer seg erfaring med bruk av velferdsobligasjoner for mulig utvidelse av ordningen etter hvert, herunder å etablere en finansieringsmekanisme som sikrer at modellen gjennomføres etter intensjonen.⁷

Når det gjelder prosjektet i Kristiansand, som justiskomiteen har bedt regjeringen bidra til å realisere, har Wayback engasjert

Agderforskning for å se på om velferdsobligasjoner er en mulig måte for å finansiere denne typen forebyggende velferdsarbeid. Agderforskningens konklusjon var ja, og de anbefalte igangsettelse av pilotprosjektet. Det ble i rapporten fremhevet at det forretningsmessige og det anskaffelsesjuridiske må avklares, og de så uløste utfordringer rundt detaljer i konseptet, måling, målstyring og utforming av tjenester i denne sammenhengen. De anbefalte derfor at det settes i gang to FoU-prosjekter parallelt med piloten. Utfallet av prosjektene vil kunne gi informasjon om hvordan offentlig tjenesteinnovasjon bør styres, i møte med mange av samfunnets velferdsutfordringer.⁸

I Oslo er det nylig tatt initiativ som kan resultere i en kommunal velferdsobligasjon. Oslo Høyre og Oslo KrF har fremmet forslag om et forsøk med velferdsobligasjoner i Oslo kommune og at effektene av forsøket for kommunen, tjenestemottakere og sosiale entreprenører bør måles. Forslagsstillerne fremhever at Oslo kommune skal tilby sine innbyggere velferdstjenester av høy kvalitet, og at det for å løse fremtidige velferdsoppgaver finnes et rom som naturlig bør tas av sosiale entreprenører. Dette settes i sammenheng med at velferdsobligasjoner er midlertidige. Når tiltaket har vist sin berettigelse over tid, bør det vurderes om det skal inngå i de faste offentlige budsjettene, eller fortsette som en form for offentlig-privat samarbeid.⁹

⁸ Velferdsobligasjoner som finansieringsmodell for sosialt arbeid, Agderforskning, 2016.

⁹ Privat forslag James Stove Lorentzen(H), Eirik Lae Solberg(H) og Erik Lunde(KrF), saksnr. 17/00414-2.



Wayback er en stiftelse som har som formål at straffedømte kan leve et liv uten kriminalitet og rusmisbruk.

⁴ Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough Emma Disley, Jennifer Rubin, Emily Scraggs, Nina Burrowes, Deirdre May Culley.

⁵ <http://www.velferdfinans.no/tjenester/kapitalinnhenting/>

⁶ www.socialfinance.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/SIBs-Early-Years_Social-Finance_2016_Final3.pdf

⁷ Innst. 6 S (2016–2017).

Det er derfor rimelig å anta at vi vil se en velferdsobligasjon realisert i Norge i løpet av relativt kort tid.

Hvordan gjennomføre en velferdsobligasjon?

Velferdsobligasjoner er uprøvd i Norge, og et slikt samarbeid kan tenkes gjennomført ved ulike juridiske modeller. Det kan tenkes opprettet et statlig, sosialt fond som tildeler tilskudd. Det kan også tenkes gjennomført gjennom en låneordning. En tredje tilnærming er gjennom en avtale, og i så fall kan et begrep som «effektavtale» være mer treffende. En offentlig aktør som ønsker et slikt samarbeid, må for sitt konkrete prosjekt vurdere hvilken modell som er mest hensiktsmessig.

For avtalemodellen kan man tenke seg en eksempelcase med en kommune som ønsker å inngå en skriftlig avtale med en ideell aktør og en investor om å redusere andelen som havner tilbake i fengsel etter løslatelse. Den ideelle aktøren skal etter avtalen møte tidligere innsatte etter endt soning og bidra til at disse kommer tilbake i samfunn og arbeidsliv. Avtalen går ut på at velferdsleverandøren i første omgang får betalt av investoren. Hvis tilbakefallsprosenten synker i et avtalt omfang innenfor et definert tidsrom, for eksempel mellom 5 og 10 % i løpet av tre år, betaler kommunen det investor har betalt i tillegg til en avtalt avkastning.

Ved vurdering av om en slik avtale regnes som gjensidig bebyrdende (som i tilfelle vil medføre at anskaffelsesregelverket som utgangspunkt gjelder), er det et sentralt moment at begge parter må være forpliktet av avtalen og at forpliktelsene må være avhengige av hverandre. I tillegg vil det være relevant om formålet med kontrakten er å dekke de behovene den offentlige oppdragsgiveren har definert innenfor sitt kompetanseområde, at tjenestens karakter og måten den skal utføres på er spesifisert i nærmere detalj i avtaledokumentet og at det inneholder misligholdsbeføyelser.

Dersom kommunen mener det er hensiktsmessig at utøvelsen og leveransen av prosjektet forbeholdes ideelle tilbydere, må det vurderes om anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse og herunder om anskaffelsesregelverket åpner for å reservere kontrakter til ikke-kommersielle aktører. Anskaffelsesforskriften åpner for reservasjon i flere tilfeller, for eksempel ved anskaffelser under terskelverdiene.

Stortingsvalg – og nye koster

Det er Stortingsvalg i 2017, og velferdsobligasjonenes aktualitet speiles i at henvisninger kan finnes i partienes programmer for den kommende stortingsperioden. Høyre vil innføre forsøk med velferdsobligasjoner for å mobilisere sosiale entreprenører. KrF ønsker på sin side å stimulere til mer sosialt entreprenørskap ved blant annet å opprette et fond for sosial innovasjon, som skal støtte oppstart av nye, ideelle prosjekter som har til hensikt å løse sosiale utfordringer. Vi ser her altså at to av partiene som særlig er opptatt av denne typen sosialt entreprenørskap, i sine Stortingsvalgprogrammer peker på to ulike gjennomføringsmodeller. Også andre partier peker, i mer generelle vendinger, på behovet for satsing på sosialt entreprenørskap.

Samfunnsgevinst for Norge

Norge har en rekke velferdsutfordringer på kort og lang sikt, noe også Agderforskning har pekt på i rapporten som analyserer pilotprosjektet i Kristiansand. Det vises til følger av barnefattigdom og familier med dårlige levekår, migrasjon og integrasjonsproblemer, rehabilitering og forebygging i og etter kriminalomsorg, arbeidsdeltakelse for søkere med spesielle behov for tilretteleggelse og økende antall eldre og andre kroniske tilstander. For å møte disse utfordringene med begrensede offentlige rammer på lokalt og sentralt plan, må man skape offentlig tjensteinnovasjon. I rapporten vises det til kritiske røster, at velferdsobligasjoner neppe passer til alt og at det er vanskelig å finansiere veldig store programmer med velferdsobligasjoner.

Agderforskningens konklusjon er at samfunns effekten for de største byene årlig kan være 22,5 millioner kroner for denne typen rehabiliteringstjenester. Verdien av økt livskvalitet for løslatte og deres nærstående er her ikke medregnet. Samfunns effektene man realistisk kan påregne, kan sies å danne et «tak» for hva som kan være økonomisk bærekraftig å investere i forebyggende arbeid. Rapporten har brukt 4,5 millioner kroner som maksimal investering pr. år i Kristiansand eller 22,5 millioner kroner som maks investering/garantisum for Norges fem største byer samlet dvs. Bergen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Trondheim. I eksemplet er det forutsatt at Wayback og lignende tjenester kan håndtere i gjennomsnitt ca. 30 klienter pr. år med en bemanning på rundt tre årsverk (kun som ett av mange mulige scenarioer). Et realistisk mål for forbedring av tilbake-

føringsarbeid er en gjennomsnittlig relativ forbedring i samfunns effekter på 10 % (med forventet standardavvik mellom 5–15 %). Det pekes på at resultatkrav kan være et konkurransemoment hvis det er flere konsortier som tilbyr tjenesten. Det gjøres i rapporten oppmerksom på at dette er et konstruert scenario, med store utfallsrom på begge sider av et forventet resultat. Å finne investorer og avstemme krav til avkastning/resultat med et tilbud til garantisten; stat eller kommune, mener Agderforskning vil være en jobb for tilrettelegger. Med konkurranse mellom ulike konsortier, med ulike sammensetninger og tjeneste-/løsningskonsepter, vil krav til avkastning kunne gå noe ned. Det bør her bemerkes at en velferdsobligasjon, og et offentlig-privat samarbeid av denne typen, kan igangsettes uten en såkalt mellommann eller tilrettelegger. Særlig for større statlige etater og større kommuner med kompetente innkjøpsmiljøer anses dette som et aktuelt scenario.¹⁰

Sosiale entreprenører i Norge

Den «tredje part» i et slikt samarbeid, ved siden av den offentlige part og investoren, er tjenesteleverandøren. Tjenesteleverandøren vil i denne typen prosjekt gjerne representere sosiale entreprenører og ideelle virksomheter, den såkalte tredje sektor. Erfaringene fra Peterborough-piloten var at blant de som gikk sammen i The One Service var St Giles Trust, Sova og Mind. I Norge har vi en ideell sektor som i sin tid på mange måter svarer til dagens kjennetegn på sosiale entreprenører, men de kalte seg ikke det. I 1898 så Norske Kvinners Sanitetsforening behov for å forsyne hæren med sanitetsmaterieell og spre kunnskap om førstehjelp, og de etablerte en skole for sykepleiere. NKS utdannet 7000 sykepleiere før skolen ble offentlig. Mange private virksomheter og privatpersoner ønsker også i dag å bidra til sosial innovasjon og levere tjenester til det offentlige. Virke sosial innovasjon er et bransjefellesskap og et talerør for sosiale entreprenører og sosiale innovatører, og vi vet fra Virke sosial innovasjon at en rekke sosiale entreprenører vil ønske å bidra til at velferdsobligasjoner blir en realitet også i Norge.

¹⁰ Velferdsobligasjoner som finansieringsmodell for sosialt arbeid, Agderforskning, 2016.