

Betænkning afgivet af Social-, Indenrigs- og Børneudvalget den 29. november 2018

Betænkning

over

Forslag til lov om Den Sociale Investeringsfond

[af ministeren for offentlig innovation (Sophie Løhde)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 5 ændringsforslag til lovforslaget. Enhedslistens medlemmer af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 1-4. Ministeren for offentlig innovation har stillet ændringsforslag nr. 5.

2. Udtalelse fra ministeren for offentlig innovation

Ministeren for offentlig innovation har over for udvalget tilkendegivet følgende med henblik på at præcisere lovforslagets bemærkninger og intentionen bag lovforslaget:

»Som det fremgår af lovforslagets § 1, stk. 2, har Den Sociale Investeringsfond to formål. Intentionen bag lovforslaget er, at fonden skal investere i og udvikle sociale investeringsprogrammer for at fremme fondens formål. Den Sociale Investeringsfond består således af to fonde. For det første består den af en »*investeringsfond*«, der skal udbrede indsatsen på de større velfærdsområder, der skaber bedre resultater og samtidig mindsker de offentlige udgifter (Den Sociale Investeringsfonds første formål). For det andet består den af en »*udviklingsfond*«, der skal udvikle og modne nye indsatsen på de større velfærdsområder og danne grundlag for nye offentlige og private investeringer (Den Sociale Investeringsfonds andet formål).

Betegnelserne »*investeringsfond*« og »*udviklingsfond*« fremgår ikke af lovforslaget, men anvendes i det følgende. Der er afsat 30 mio. kr. til investeringsfonden og 18 mio. kr. til udviklingsfonden, *jf. pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger*.

Den Sociale Investeringsfond får med lovforslaget hjemmel til at anvende en række forretningsdispositioner og finansieringsformer for at opnå og fremme sine formål, *jf. lovforslagets § 4*. Sociale investeringsprogrammer er beskrevet i lovforslagets bemærkninger pkt. 2 og nedenfor.

Sociale investeringsprogrammer

Sociale investeringsprogrammer er en ny måde at finansiere velfærdsindsatser på med henblik på at skabe bedre re-

sultater for borgerne samtidig med, at de offentlige udgifter sænkes, *jf. lovforslagets pkt. 2*. Velfærdsindsatserne kan f.eks. være inden for social-, sundheds- eller arbejdsmarkedsområdet.

I et socialt investeringsprogram finansieres velfærdsindsatsen af en eller flere investorer. Hvis den finansierede velfærdsindsats opfylder en række aftalte mål, betaler den offentlige aktør, eksempelvis en statslig, kommunal eller regional myndighed, for indsatsen. Investorerne kan således alene opnå et afkast, hvis indsatsen viser sig at opnå de aftalte mål. Dette afkast deles mellem investorerne.

Velfærdsindsatsen kan eksempelvis leveres af en privat virksomhed, en civilsamfundsorganisation eller en offentlig myndighed. Et socialt investeringsprogram er således en ny måde at finansiere velfærdsindsatser på igennem et partnerskab, der er baseret på en resultatbaseret kontrakt og med inddragelse af én eller flere investorer.

Der henvises i lovforslaget generelt til »offentligt-private partnerskaber« og ikke sociale investeringsprogrammer. Det skal dog præciseres, at partnerskabet, som beskrevet ovenfor, ligeledes kan gennemføres alene med offentlige aktører. Det kan eksempelvis være en offentlig investor, som Den Sociale Investeringsfond, der indgår i et partnerskab med en kommune om at finansiere en kommunalt leveret velfærdsindsats.

Offentligt-privat partnerskab er således ikke i alle tilfælde en retvisende betegnelse, da det ikke er et krav, at der skal være en privat aktør (investor eller leverandør) med i de partnerskaber, som Den Sociale Investeringsfond indgår i. I nærværende udtalelse anvendes betegnelsen sociale investeringsprogrammer og nedenstående fortolkning vil herefter skulle lægges til grund ved administrationen af lovteksten.

Investeringsfonden

Investeringsfonden skal udbrede indsatsen på de større velfærdsområder, der skaber bedre resultater og samtidig mindsker de offentlige udgifter, *jf. lovforslagets § 1, stk. 2*.

Med andre ord skal investeringsfonden kunne agere som investor i sociale investeringsprogrammer.

Fonden skal investere i sociale investeringsprogrammer, der er baseret på allerede kendte indsatser med kendte og efterprøvede afledte effekter dokumenteret i f.eks. den Social-økonomiske Investeringsmodel (SØM). Således er de aktører, der leverer indsatsen, kendte aktører. Det er eksempelvis en statslig, kommunal eller regional myndighed, som i dag står for størstedelen af velfærdsydelse i Danmark. I andre tilfælde, hvor velfærdsindsatsen i forvejen drives i et samarbejde mellem eksempelvis en kommune, en civilsamfundsorganisation eller en privat virksomhed, vil disse være udgangspunktet for det sociale investeringsprogram.

Fonden kan til det formål anvende en række forretningsdispositioner og finansieringsformer, *jf. lovforslagets § 4*. Fonden kan således bl.a. foretage kapitalindskud og tildele tilskud. Dermed kan fonden understøtte, at private investorer kan investere i de velfærdsindsatser, som fonden investerer i. Der er i den forbindelse bl.a. taget højde for, at Den Sociale Investeringsfond gives nogenlunde ens dispositionsmuligheder som tilsvarende fonde, der er etableret ved lov, f.eks. Vækstfonden og Markedsmodningsfonden.

Politiske prioriteter

Det fremgår af lovforslagets *pkt. 3.3.1.2.2.2.*, at det årligt aftales i forbindelse med finanslovsforhandlingerne, hvilke indsatser – eller temaer for indsatser – investeringsfonden skal investere i. Herved sikres det, at det er folkevalgte politikere, og ikke private investorer, der fastsætter rammerne for, hvilke velfærdsindsatser der skal investeres i.

Ministeren for offentlig innovation inviterer til de politiske forhandlinger. I de politiske forhandlinger skal der politisk prioriteres, hvilke indsatser investeringsfonden skal investere i. Eksempelvis kan det politisk prioriteres, at udbrede en kommunal indsats på børneområdet, der har medført færre anbringelser i en kommune, til andre kommuner. Bestyrelsen kan på baggrund af den politiske prioritering investere i, at indsatsen bliver udbredt til andre kommuner. Konkret kan bestyrelsen træffe beslutning om, hvilke kommuner der skal investeres i på baggrund af en ansøgningsrunde, *jf. lovforslagets § 6*.

Fonden kan i form af et tilskud investere i, at indsatsen leveres i den udvalgte kommune og som vilkår for tildeling af tilskud fastsætte, at tilskud kan kræves tilbagebetalt med en risikopræmie, hvis den kommune, der har modtaget tilskud, viser sig at opnå et eller flere aftalte mål, *jf. lovforslagets § 6 stk. 2*. Den foreslåede bestemmelse medfører, at fonden i form af et tilskud kan investere i indsatser, der leveres af statslige, kommunale eller regionale myndigheder, og at fonden kan kræve investeringen tilbagebetalt med en risikopræmie. Gevinsterne ved succesfulde indsatser kan fonden således efterfølgende geninvestere i nye indsatser.

Andre investorer

Det fremgår af lovforslagets *pkt. 3.3.1.2.2.1.*, at såfremt der er ønske om at foretage private investeringer i de sociale investeringsprogrammer, som fonden investerer i, skal fonden sikre, at investorerne investerer i alle de indsatser, som

fonden investerer i inden for det givne år. Herved sikres det, at det er folkevalgte politikere, der fastsætter de overordnede rammer for og prioriteringer af, hvilke velfærdsindsatser der skal investeres i. Eventuelle investorer har således fuld gennemsigtighed i forhold til indholdet af investeringen. Investorerne har dog ikke indflydelse på indholdet i de sociale investeringsprogrammer,

Der skal således ved fondens finansiering stilles krav om, at den enkelte ansøger om støtte fra investeringsfonden ikke kan indgå supplerende delaftale om finansiering, partnerskab m.v. med en privat investor om samme indsats, og at en privat investor ikke samtidig kan udføre opgaven. Der er således adskillelse af private investorer og udførerledet. Samme adskillelse gør sig ikke gældende i udviklingsfonden.

Udviklingsfonden

Udviklingsfonden skal udvikle og modne nye indsatser på de større velfærdsområder, der kan danne grundlag for nye offentlige og private investeringer, *jf. lovforslagets § 1 stk. 2*. Med andre ord skal udviklingsfonden udvikle og modne sociale investeringsprogrammer. Fonden kan derfor yde tilskud til statslige, kommunale og regionale myndigheder m.v., der ønsker at udvikle og modne sociale investeringsprogrammer, *jf. §4 og §6*.

Det fremgår af *pkt. 3.3.2.2.2.*, at tildelingen af tilskudene til statslige, kommunale og regionale myndigheder m.v. skal ske igennem en ansøgningsrunde, hvor statslige, kommunale og regionale myndigheder m.v. kan søge om støtte. De tildelte midler kan eksempelvis anvendes til:

- Finansiering af en indsats, der kan finansieres via et socialt investeringsprogram
- Indkøb af rådgivning med henblik på at igangsætte et socialt investeringsprogram
- Resultatbetaling til en investor eller serviceleverandør i forbindelse med etableringen af et socialt investeringsprogram.

Politiske prioriteter

Det fremgår af lovforslagets *pkt. 3.3.1.2.2.2.*, at der som led i de politiske drøftelser, *jf. ovenfor*, i forbindelse med etableringen af fonden besluttet minimum tre områder, som fonden skal udvikle og modne indsatser inden for. Alle de områder, som prioriteres politisk, skal finansieres. I tilfælde af at fonden senere tilføres yderligere midler, kan det politisk besluttet at prioritere andre områder.«

3. Indstillinger

Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det af ministeren for offentlig innovation stillede ændringsforslag. Flertallet vil stemme imod de af Enhedslisten stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag. Såfremt de af mindretallet under nr. 1-4 stillede ændringsforslag ikke bliver vedtaget, vil mindretallet stemme imod lovforslaget ved 3. behandling.

Inuit Ataqatigiit, Nunatta Qitornai, Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin havde ved betækningsafgivelsen ikke medlemmer i udvalget og dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske bemærkninger i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Politiske bemærkninger

Enhedslisten

Enhedslistens medlemmer af udvalget deler ønsket om, at der afsættes flere midler til tidlige indsatser og forebyggende arbejde på de større velfærdsområder, men EL kan ikke støtte lovforslaget, da EL grundlæggende set er uenig i formålsbeskrivelsen. EL mener, at tidlige indsatser og forebyggende arbejde først og fremmest skal have som formål at skabe bedre livskvalitet og ikke, som lovforslaget indebærer, at kræve offentlige besparelser. Konsekvensen af et øjet fokus på offentlige besparelser vil efter EL's mening fjerne fokus fra den helhedsorienterede indsats og i stedet have fokus på det målbare og rentable.

Derudover mener EL, at en modning af markedet for private investeringer i dansk velfærds- og socialpolitik er en glidebane, som medfører en række store demokratiske, etiske og økonomiske spørgsmål.

EL stiller sig samtidig uforstående over for, at finansieringen skal findes ved dyre private investorer. EL har derfor gentagne gange anvist en billigere finansiering af Den Sociale Investeringsfonds arbejde i form af statsgaranterede lån, som bl.a. bruges som finansiering af Den Grønne Investeringsfond, eller gennem udstedelse af statsobligationer. Ligeledes har EL opfordret til at droppe budgetloven og sikre kommuner og regioner mulighed for at investere langsigtet i tidlige indsatser og forebyggende arbejde.

EL har efter behandlingen af lovforslaget fortsat en række yderligere stærkt problematiske og uopklarede spørgsmål:

- Hvor konkrete vil de politisk bestemte rammer for Den Sociale Investeringsfonds arbejde være?
- Hvilken risikodeling er der mellem det offentlige og en privat investor?
- Hvordan udregnes risikopræmien for projekter, som Den Sociale Investeringsfond og en privat investor investerer i?
- Hvordan aflønnes en privat investor?
- Hvem har det økonomiske ansvar, hvis et givent projekt forværrer borgernes situation under eller efter et projekts forløb?
- På hvilket fagligt grundlag skal projekter vurderes ud fra, og hvilke konsekvenser kan det have for pædagogisk, didaktisk og social- og sundhedsfaglig praksis?
- Hvor attraktiv en forretning vil det være for en privat investor at investere i dansk velfærds- og socialpolitik?

Socialistisk Folkeparti

Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget er positive over for de intentioner, der ligger i Den Sociale Investe-

ringsfond, om, at fonden skal være med til at udbrede indsatser på de større velfærdsområder, og at fonden skal medvirke til at udvikle og modne nye indsatser på de større velfærdsområder. Det er positivt, at Den Sociale Investeringsfond kan bidrage til, at der anlægges en længere tidshorisont for projekter på det sociale område, og at de positive langsigtede effekter af sociale indsatser anerkendes.

SF finder det samtidig afgørende at sikre, at der er en balance i de indsatser, som prioriteres, så det ikke kun er de umiddelbart mest rentable eller økonomisk sikre indsatser, der investeres i. Investeringerne skal altså ikke ske på bekostning af investeringer i indsatser for grupper af socialt udsatte personer, hvor de økonomiske fordele ved en sådan investering ikke på forhånd kan fastlægges med sikkerhed.

For SF er det samtidig centralt, at der er en reel parlamentarisk kontrol med prioriteringerne af indsatser under Den Sociale Investeringsfond. Hvis omfanget af fondens investeringer på et senere tidspunkt øges, kan der blive behov for at styrke den parlamentariske involvering i udvælgelsen af projekterne yderligere.

Som det fremgår af ministeren for offentlig innovations svar på spørgsmål nr. 6, skal der foretages en evaluering af Den Sociale Investeringsfond med udgangspunkt i de erfaringer, der vil være i de første år af fondens etablering. Evalueringen skal drøftes i aftalekredsen. SF mener, at det er vigtigt, at det som led i denne evaluering også undersøges, hvilke vilkår for finansiering og afkast fonden har kunnet opnå i forhold til eventuelle private investorer. Det er nødvendigt, at der er et tilstrækkeligt vidensgrundlag om fondens virke, særlig hvis der i aftalekredsen skal kunne tages stilling til eventuelle forslag om at tilføre yderligere midler til fonden.

5. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af et *mindretal* (EL):

Til § 1

1) I *stk. 2, nr. 1*, ændres »mindsker de offentlige udgifter« til: »leder til øget livskvalitet for målgruppen«.

[Ændring af Den Sociale Investeringsfonds formål]

2) I *stk. 2, nr. 2*, ændres »offentlige og private investeringer« til: »offentlige investeringer, som sikrer forebyggelse og tidlige indsatser«.

[Ændring af Den Sociale Investeringsfonds formål]

Ny paragraf

3) Efter § 4 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Fonden må ikke yde tilskud eller anvende andre forretningsdispositioner, jf. § 4, til partnerskaber eller samarbejder med private aktører, der kræver afkast af deres investering i partnerskabet eller fondens arbejde.«

[Ændring af Den Social Investeringsfonds dispositioner]

Til § 9

4) I stk. 3 indsættes som 2. pkt.:

»Et flertal af bestyrelsesmedlemmerne skal besidde socialfaglig, pædagogisk eller sundhedsfaglig baggrund.«
[Ændring af kriterier for udpegning af bestyrelsesmedlemmerne]

Af ministeren for offentlig innovation, tiltrådt af udvalget:

Til § 17

5) I stk. 1 ændres »1. december 2018« til: »15. december 2018«.
[Udskydelse af ikrafttrædelsestidspunkt]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Ændringsforslaget indebærer, at Den Sociale Investeringsskats formål ændres således, at indsatserne skal skabe bedre resultater og lede til øget livskvalitet for målgruppen, i stedet for at indsatserne mindsker de offentlige udgifter. Hensigten er, at fondens formål først og fremmest skal være at skabe øget livskvalitet. At mindske de offentlige udgifter skal være en positiv sideeffekt og ikke et mål i selv. Det skal derfor heller ikke fremgå som et krav i formålsbeskrivelsen for at kunne skabe bedre resultater på de store velfærdsområder.

Til nr. 2

Ændringsforslaget indebærer, at fonden ikke skal danne grundlag for nye private investeringer, men i stedet skal udvikle og modne nye indsatser på de store velfærdsområder, som sikrer forebyggelse og tidlige indsatser. Hensigten er, at udviklingen og modningen af nye indsatser skal have fokus på, hvad der skaber de bedste forudsætninger for mennesker i udsatte positioner og sikre forebyggelse og tidlige indsatser, som skaber livskvalitet, frem for indsatser, som kan passe ind i en snæver markedsorienteret finansieringsmodel.

Til nr. 3

Ændringsforslaget indebærer, at Den Sociale Investeringsskat ikke skal kunne yde tilskud eller anvende andre forretningsdispositioner, jf. § 4, til partnerskaber eller samarbejder med private aktører, der kræver afkast af deres investering i fondens arbejde. Hensigten er, at fonden ikke skal være en glidebane for private investeringer i den offentlige velfærd, hvor private investorer kan trække et afkast ud gennem partnerskaber og samarbejder med fonden. Overskud fra vellykkede indsatser skal i stedet reinvesteres i nye indsatser.

Til nr. 4

Den foreslåede ændring af stk. 3 indebærer, at et flertal af bestyrelsesmedlemmerne skal besidde socialfaglig, pædago-

gisk eller sundhedsfaglig baggrund. Hensigten er at sikre, at der i bestyrelsens sammensætning er et overvejende fokus på sociale indsatser, forbyggende arbejde og livskvalitet frem for et snævert fokus på indsatsernes investeringspotentiale for private investorer.

Til nr. 5

Da det ikke vurderes muligt at færdigbehandle lovforslaget i Folketinget inden den 1. december 2018, foreslås det at udskyde lovens ikrafttrædelsestidspunkt, således at loven træder i kraft den 15. december 2018.

5. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 4. oktober 2018 og var til 1. behandling den 23. oktober 2018. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Social-, Indenrigs- og Børneudvalget.

Oversigt over lovforslagets sagsforløb og dokumenter

Lovforslaget og dokumenterne i forbindelse med udvalgsbehandlingen kan læses under lovforslaget på Folketingets hjemmeside www.ft.dk.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høringssvar

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og ministeren for offentlig innovation sendte den 29. juni 2018 dette udkast til udvalget, jf. SOU alm. del – bilag 295 (folketingsåret 2017-18). Den 5. oktober 2018 sendte ministeren for offentlig innovation høringssvarene og et høringssnotat til udvalget.

Bilag

Under udvalgsarbejdet er der omdelt 8 bilag på lovforslaget.

Samrådsspørgsmål

Udvalget har stillet 1 samrådsspørgsmål til ministeren for offentlig innovation, som denne har besvaret i et åbent samråd med udvalget den 27. november 2018. Ministeren for offentlig innovation har efterfølgende sendt udvalget det talepapir, der dannede grundlag for ministerens besvarelse af spørgsmålet.

Spørgsmål

Udvalget har under udvalgsarbejdet stillet 41 spørgsmål til ministeren for offentlig innovation til skriftlig besvarelse, som ministeren har besvaret.

Karin Nødgaard (DF) nfm. Susanne Eilersen (DF) Karina Adsbøl (DF) Jens Henrik Thulesen Dahl (DF)
Pernille Bendixen (DF) Morten Marinus (DF) Martin Geertsen (V) Carl Holst (V) Jane Heitmann (V) Hans Andersen (V)
Jan E. Jørgensen (V) Anni Matthiesen (V) Henrik Dahl (LA) Laura Lindahl (LA) Brigitte Klitskov Jerkel (KF)
Karen J. Klint (S) Magnus Heunicke (S) Orla Hav (S) Pernille Rosenkrantz-Theil (S) Troels Ravn (S) fmd.
Ane Halsboe-Jørgensen (S) Malou Lunderød (S) Finn Sørensen (EL) Rasmus Vestergaard Madsen (EL) Torsten Gejl (ALT)
Marianne Jelved (RV) Lotte Rod (RV) Trine Torp (SF) Kirsten Normann Andersen (SF)

Inuit Ataqatigiit, Nunatta Qitornai, Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	46	Socialistisk Folkeparti (SF)	7
Dansk Folkeparti (DF)	37	Det Konservative Folkeparti (KF)	6
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	34	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Enhedslisten (EL)	14	Nunatta Qitornai (NQ)	1
Liberal Alliance (LA)	13	Tjóðveldi (T)	1
Alternativet (ALT)	10	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Radikale Venstre (RV)	8		