



Datum

2019-10-19

Vår referens

Lotta Heckley

Controller

lotta.heckley@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppdrag från kommunfullmäktige att utreda sociala obligationer, STK-2019-949

ASN-2019-13924

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och socialnämnden har fått möjlighet att yttra sig angående en remiss från kommunstyrelsen om att utreda sociala obligationer.

Utredningen beskriver varför Malmö stad bör emittera sociala obligationer, vilka investeringar som skulle kunna ingå i sociala obligationer samt organisatoriska förutsättningar för att emittera sociala obligationer.

Förvaltningen är positiv till att Malmö stad emitterar sociala obligationer men bedömer att det finns en osäkerhet kring hur stora effekterna kommer att bli. Förvaltningen bedömer att eventuella positiva effekter kommer att gynna flera av nämndens målgrupper.

Förvaltningen vill belysa risken att sociala obligationer kan leda till ökad administration och önskar att kommunstyrelsen i det fortsatta arbetet har som princip att minimera administrationen för förvaltningarna. Förvaltningen bedömer också att det är viktigt att de nämnder som ansvarar för störst andel av Malmö stads investeringar är involverade i det fortsatta arbetet.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrandet avseende *Uppdrag från Kommunfullmäktige att utreda sociala obligationer* enligt förvaltningens förslag.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Brevbilaga till social obligation
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190902 - uppdrag från kommunfullmäktige att utreda sociala obligationer
- Protokollsutdrag §485 Uppdrag från kommunfullmäktige att utreda sociala obligationer
- G-Tjänsteskrivelse ASN191128 Remiss: Uppdrag från KF att utreda sociala obligationer
- Förslag till yttrande - Remiss från kommunstyrelsen: Uppdrag från kommunfullmäktige att utreda sociala obligationer

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-11-06

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-11-14

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-11-28

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Arbetsmarknads- och socialnämnden har fått möjlighet att yttra sig angående en remiss från kommunstyrelsen om att utreda sociala obligationer. Svaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 30 november 2019.

I april 2017 beslutade kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheten att emittera sociala obligationer. Utredningen har genomförts av stadskontoret i samverkan med andra förvaltningar. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har deltagit i utredningsarbetet. Malmö stad har redan emitterat en grön obligation och utredningen har delvis utgått från erfarenheterna från det arbetet.

Sammanfattning av utredningen

En social obligation är ett sätt för låntagare att finansiera investeringar som förväntas generera positiva sociala effekter. För Malmö stads del skulle det innebära att staden emitterar, ger ut, sociala obligationer för att kunna låna pengar till någon av stadens investeringar som förväntas ge positiva sociala effekter.

Den som ger ut en social obligation åtar sig att återrapporera hur upplånade medel har investerats och upprätta ett socialt ramverk med principer för den sociala obligationen.

Ramverket består av fyra delar:

- Kategorier som den sociala obligationen kan användas till. För Malmö stad finns det begränsningar eftersom en investering i en kommunalekonomisk kontext är förbehållet fasta tillgångar, det vill säga byggnader, vägar och liknande.
- Principer och process för att prioritera och utvärdera val av investeringsprojekt.
- Förvaltning och organisering av upplånade medel.
- Utvärdering och uppföljning, det vill säga hur låntagaren åtar sig att rapportera resultat av obligationen.

Ingen svensk kommun har gett ut någon social obligation men det finns ett intresse från investerare. Eftersom marknaden för sociala obligationer är under utveckling är det svårt att skatta prissättningen men marknaden för gröna obligationer kan användas som ett riktmärke. Gröna obligationer är cirka 0,02 % billigare per år för låntagaren, eller cirka 200 000 kronor mindre i räntebetalningar per år om Malmö stad lånar 1 miljard kronor.

Utredningen beskriver att en social obligation, i kombination med den gröna obligation som staden redan har, skulle innebära att stadens kapitalanskaffning utgick från alla FN:s globala mål

som staden har åtagit sig att bidra till att uppnå. Utredningen beskriver vidare en förhoppning om att en social obligation kan påverka investeringsbeslut i staden. Genom att öka medvetenheten om kopplingen mellan fysiska investeringar och sociala effekter kan utfallet av investeringar generera mer välgrundade prioriteringar och på lång sikt sociala effekter. Fysiska investeringar med fokus på social nytta kan också generera samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag, vilket kan bidra till långsiktigt mer hållbar verksamhet.

Utredningen beskriver möjliga kategorier för sociala obligationer samt prioriterade målgrupper för sociala obligationer. Prioriterade målgrupper som nämns är barn och ungas jämlika livsvillkor, hemlösa som av strukturella skäl saknar en bostad, långtidsarbetslösa med svag förankring på bostadsmarknaden och långvarigt försörjningsstöd samt personer med funktionsnedsättning. Fyra kategorier för investeringar beskrivs i utredningen:

- Hållbara boendemiljöer – till exempel bostäder till överkomliga priser, att blanda upplåtelseformer och storlekar i relation till prioriterade målgrupper.
- Trivsel, tillit, tillgänglighet och trygghetsskapande åtgärder – till exempel fysiska investeringar för ökad trygghet eller investeringar som överbryggar fysiska barriärer i staden.
- Kultur, fritid och hälsa – till exempel investeringar i fysiska anläggningar och platser som främjar jämlika förutsättningar för tillgång till dem.
- Utbildning och arbete – till exempel investeringar som kan generera entreprenörskap och arbetstillfällen för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Slutligen beskriver utredningen organisatoriska förutsättningar för arbetet med sociala obligationer. Bland annat beskrivs att de krävs en resursförstärkning för att producera en årlig rapport till långivarna och att det krävs noggranna förberedelser för att kunna upprätta ett socialt ramverk och emittera en social obligation. Arbetet kan till viss del bygga på processer och strukturer som tagits fram för den gröna obligationen men det krävs ett arbete med hur sociala effekter av investeringar ska mätas och följas upp.

Kommunstyrelsen önskar särskilt svar på hur sociala obligationer kan komma att påverka förvaltningens investeringsbeslut samt hur förvaltningarna tar hänsyn till sociala effekter av investeringar idag.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens överväganden

Förvaltningen är positiv till att Malmö stad emitterar sociala obligationer och bedömer att det skulle kunna gynna flera av nämndens målgrupper men att det finns en osäkerhet kring hur stora effekterna blir. På grund av denna osäkerhet anser nämnden att kostnaderna för och administrationen kring en social obligation bör begränsas till dess att effekterna har utvärderats.

Frågor om investeringsbeslut

Kommunstyrelsen har ställt tre frågor till nämnderna som handlar om hur nämnderna fattar investeringsbeslut och sociala överväganden i investeringsprocessen. Arbetsmarknads- och socialnämnden har en mycket liten investeringsbudget som framför allt används till inventarier vid förändringar eller uppstart av verksamheter och budgeten är därför inte relevant i relation till sociala obligationer.

Förvaltningen beställer däremot lokaler från fastighets- och gatukontoret. Inom ramen för den processen deltar förvaltningen i investeringsmöten tillsammans med stadskontoret, stadsfastigheter och serviceförvaltningen. På dessa möten skulle förvaltningen kunna lyfta fram investeringar som skulle kunna finansieras med hjälp av sociala obligationer och som skulle gynna nämndens målgrupper.

Förvaltningen deltar idag vid möten och i olika arbetsgrupper i stadsbyggnadsprocesser och arbetar där för att få in ett socialt perspektiv i processerna. En social obligation skulle kunna vara ytterligare ett sätt att få in ett socialt hållbarhetsperspektiv i stadsbyggnadsprocesser. Genom sitt arbete skulle förvaltningen kunna bidra med att identifiera möjliga objekt för sociala obligationer tidigt i processen. Förslag som hittills kanske stoppats på grund av att de ansetts för kostsamma, men som bedöms ha stora positiva sociala effekter, kanske skulle kunna finansieras av sociala obligationer.

Varför en social obligation

Förvaltningen håller med stadskontoret i bedömningen att det är positivt att komplettera en grön obligation med en social obligation så att kapitalanskaffningen utgår från alla de globala målen istället för enbart de mål som relaterar till miljö. Det är också positivt om arbetet med en social obligation kan öka medvetenheten om kopplingen mellan fysiska investeringar och sociala effekter.

Förvaltningen bedömer också att en social obligation skulle kunna gynna flera av nämndens målgrupper. Finansiering som har social hållbarhet som mål skulle kunna leda till bättre förutsättningar för utsatta grupper och skulle kunna bidra till en högre kvalitet till exempel i boenden för nyanlända eller socialt hemlösa personer.

Att definiera och förtydliga begreppet ”sociala investeringar” bedömer förvaltningen också vara av vikt eftersom begreppet användas för att beskriva olika saker i olika sammanhang. Malmökommissionen menade till exempel i sin slutrapport att Malmö stad bör se på kostnader för tidiga, kunskapsbaserade insatser som investeringar för en mer jämlik framtid. För att förvaltningens målgrupper ska få sina behov tillgodosedda krävs det ett arbete med tidiga, kunskapsbaserade insatser över förvaltningsgränserna. Sociala obligationer bör bara ses som en del av arbetet för att uppnå Malmökommissionens rekommendation kring en social investeringspolitik.

Tänkbara kategorier och målgrupper

De prioriterade målgrupper som nämns i utredningen är till stor del nämndens målgrupper och de mest utsatta grupperna i samhället. En av nämndens målgrupper som saknas i utredningen, och som förvaltningen bedömer bör läggas till, är personer med missbruk och beroende. Personer i denna målgrupp står ofta långt från arbetsmarknaden och deras behov skulle även behöva beaktas i investeringskategorin ”kultur, fritid och hälsa”.

Något som inte nämns under rubriken ”hållbara boendemiljöer” är boende för hemlösa personer och boende för nyanlända som anvisas till kommunen från migrationsverket. Genom att höja standarden på dessa boenden skulle investeringar kunna förbättra livsvillkoren för utsatta grupper.

Förvaltningen anser att de kategorier som nämns i utredningen är relevanta för en social obligation. Förvaltningen bedömer att investeringar i bostäder till överkomliga priser och andra

investeringar i bostäder för strukturellt hemlösa personer samt investeringar för att överbrygga fysiska barriärer i staden bör vara särskilt prioriterade. De investeringarna är kostsamma och kan gynnas av en obligation med särskilt fokus på de sociala effekterna.

Organisatoriska förutsättningar

Förvaltningen gör bedömningen att det finns en risk att arbetet med en social obligation leder till ökad administration både för stadskontoret och för andra förvaltningar i staden. I det fortsatta arbetet bör synergier mellan arbetet med sociala obligationer och annat uppföljningsarbete i kommunen identifieras för att minska den administrativa bördan av sociala obligationer. Till exempel kanske uppföljningen av kommunfullmäktiges budget och stadens hållbarhetsrapport skulle kunna inkludera samma indikatorer som uppföljningen av den sociala obligationen.

Förvaltningen håller med stadskontoret i bedömningen att utvärdering av sociala effekter är svårt och att det kan bli en utmaning för den sociala obligationen. Det är positivt att stadskontoret bedömer att det behövs en förstärkning av resurser för att arbeta med uppföljning och utvärdering.

Förvaltningen bedömer att det är viktigt att de nämnder som har störst andel av Malmö stads investeringar är involverade i det fortsatta arbetet för att säkra att tillräckligt många investeringar identifieras. Eftersom det krävs stora volymer för att emittera en social obligation kanske det skulle vara obligatoriskt att pröva om en investering kan ingå i en social obligation.

Ansvariga

Katarina Lindeberg Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef