



Datum  
2020-02-12  
Vår referens  
Claes Ramel  
Enhetschef  
claes.ramel@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Uppdrag från kommunfullmäktige att utreda sociala obligationer samt finansiell rapportering STK-2019-949**

#### **Sammanfattning**

Den 27 april 2017 beslutade kommunfullmäktige att uppdra åt kommunstyrelsen att genomföra nödvändiga åtgärder för att möjliggöra upplåning via gröna obligationer samt att ge kommunstyrelsen i uppdrag att vidare utreda möjligheten att emittera sociala obligationer (STK-2016-871).

Under 2019 har stadskontoret i samarbete med stadsbyggnadskontoret, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, miljöförvaltningen och MKB Fastighets AB gjort en sådan utredning. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade den 2 september 2019 att utan eget ställningstagande sända ut förslaget på remiss till stadens nämnder och styrelser i syfte att inhämta synpunkter.

Stadskontoret bedömer att det finns goda skäl för Malmö stad att emittera sociala obligationer. Genom att betona både social och miljömässig hållbarhet i relation till stadens investeringsarbete kan synergier mellan dessa aspekter av hållbarhet utnyttjas och potentiella målkonflikter undvikas. Ett sådant helhetsgrepp ligger i linje med Malmökommissionens rekommendationer samt Malmö ambitioner om att omsätta Agenda 2030 och FN:s 17 globala mål i handling och kan komplettera övrigt hållbarhetsarbete.

En förutsättning för att social obligation ska generera ett mervärde är att investeringsstyrningen innefattar en förstärkt dialog om investeringar med förvaltningar och bolag. En annan förutsättning är kompetens och kapacitet att utarbeta kriterier för investeringar och utvärdera investeringarnas sociala effekter.

Stadskontoret bedömer att det löpande arbetet med uppföljning av sociala effekter i möjligaste mån ska integreras och samordnas med existerande processer och rapporter. Stadskontoret föreslår att ambitionsnivån i det sociala ramverket i ett inledningsskede bör anpassas efter organisationens förutsättningar och att arbetet med sociala obligationer successivt får utvecklas. Den resursförstärkning som behövs bedöms huvudsakligen vara kopplad till ett ökat fokus på utfall snarare än på insatser.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige beslutar att låta kommunstyrelsen genomföra nödvändiga åtgärder för att möjliggöra upplåning via sociala obligationer.

**Beslutsunderlag**

- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 191017 § 267 med Särskilt yttrande (SD)
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 191119 § 169 med Reservation(M+C) och Särskilt yttrande (V)
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 191122 § 130
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Remissvar från miljönämnden
- Remissvar från kulturnämnden
- Kulturnämnden beslut 191127 § 128 med Reservation (V)
- Tjänsteskrivelse kulturnämnden
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Remissvar från Malmö Leasing AB
- Remissvar från hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
- Remissvar från funktionsstödsnämnden
- Funktionsstödsnämnden beslut 191127 § 151 med Särskilt yttrande (SD)
- Miljönämnden beslut 191119 § 181 med Särskilt yttrande (SD)
- Remissvar från förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 191119 § 142 med Särskilt yttrande (V) och (M+C)
- Remissvar från tekniska nämnden
- Tekniska nämnden beslut 191122 § 282 med Reservation (SD) och Särskilt yttrande (M) och (V)
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 191128 § 411 med Särskilt yttrande (SD)
- Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslut 191129 § 155
- Tjänsteskrivelse servicenämnden
- Servicenämnden beslut 191126 § 114 med muntlig Reservation (V)
- Remissvar från servicenämnden
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200302 Uppdrag från kommunfullmäktige att utreda sociala obligationer

**Beslutsplanering**

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-09-02

Kommunstyrelseberedningen 2020-02-26

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-03-02

Kommunstyrelsen 2020-03-04

Kommunfullmäktige 2020-03-19

**Beslutet skickas till**

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Fritidsnämnden

Funktionsstödsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden  
 Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden  
 Kulturnämnden  
 Malmö kommuns Parkerings AB  
 Malmö Leasing AB  
 Miljönämnden  
 MKB Fastighets AB  
 Servicenämnden  
 Stadsbyggnadsnämnden  
 Tekniska nämnden  
 VA Syd

### Ärendet

Den 27 april 2017 beslutade kommunfullmäktige att uppdra åt kommunstyrelsen att genomföra nödvändiga åtgärder för att möjliggöra upplåning via gröna obligationer samt att ge kommunstyrelsen i uppdrag att vidare utreda möjligheten att emittera sociala obligationer (STK-2016-871).

Under 2019 har stadskontoret i samarbete med stadsbyggnadskontoret, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, miljöförvaltningen och MKB Fastighets AB gjort en utredning för att undersöka möjligheten att emittera sociala obligationer.

Stadskontorets bedömning är att det finns starka motiv för Malmö stad att emittera social obligation på liknande sätt som kommunstyrelsen tidigare har beslutat om grön obligation. Detta är i linje med Malmö stads högt ställda ambitioner om att arbeta med hållbar utveckling och omsätta Agenda 2030 och FN:s 17 globala mål i handling. Det överensstämmer också med beslutet om att etablera en social investeringspolitik som kan utjämna skillnaderna i levnadsvillkor i enlighet med Malmökommissionens slutsatser.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade den 2 september 2019 att utan eget ställningstagande sända ut förslaget på remiss till stadens nämnder och styrelser i syfte att inhämta synpunkter.

### Vad är en social obligation?

En social obligation är ett sätt för låntagare att finansiera investeringar som förväntas generera social nytta. En social obligation skiljer sig inte juridiskt sett från en vanlig obligation i termer av legala rättigheter och skyldigheter mellan långivare och låntagare. Det som skiljer är låntagarens åtagande att återskatta hur upplånade medel har investerats och att låntagaren upprättar ett socialt ramverk som följer de principer som kallas *Social Bond Principles, SBP*. Ramverket preciserar vilka ändamål den sociala obligationens likvid ska användas till. Utgångspunkten i ramverket består i huvudsak av fyra delar:

#### 1) Definiera kategorier för hur likviden ska användas

I *Social Bond Principles, SBP*, exemplifieras nedanstående kategorier, men även andra kategorier är möjliga:

a) Prismässigt överkomlig grundläggande infrastruktur, till exempel rent dricksvatten, avloppssystem, sanitet och transporter

- b) Tillgång till väsentliga tjänster, till exempel hälsovård, utbildning och yrkesutbildning, sjukvård, finansiering och finansiella tjänster
- c) Bostäder till överkomliga priser
- d) Skapande av sysselsättning genom den potentiella effekten av lån till små och medelstora företag samt mikrofinansiering
- e) Tryggad livsmedelsförsörjning
- f) Socioekonomisk utveckling och självbestämmande

Exempel på målgrupper är personer som lever under fattigdomsgränsen, personer och samhällsgrupper som lever i utanförskap och är marginaliserade, personer med funktionshinder, migranter och flyktingar, lågutbildade och arbetslösa.

För svenska kommuner finns det idag vissa begränsningar att förhålla sig till. En investering i en kommunalekonomisk kontext är förbehållet fasta tillgångar, det vill säga byggnader, vägar och liknande. Investeringar i humankapital, social verksamhet och liknande betecknas som offentlig konsumtion och redovisas som kostnader i resultaträkningen. De betraktas därmed som direkta utgifter snarare än som investeringar. En social obligation utgiven av en svensk kommun kan idag inte finansiera löpande kommunal verksamhet. Samtidigt är kriteriet att en social obligation ska användas för att generera social nytta. Den fysiska investeringen behöver därför knytas till sociala effekter.

## **2) Principer och process för att prioritera och utvärdera val av investeringsprojekt**

Här anges övergripande mål och de policys eller strategier kring social hållbarhet som är utgångspunkten hos en emittent. För Malmö stads del är Agenda 2030, *Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö* samt flera andra beslutade policys och strategier som rör social hållbarhet relevanta. Processen för hur projekten ska uppfylla krav på de kategorier som prioriteras ska framgå av ramverket.

## **3) Förvaltning och organisering av emissionslikvid**

Likviden som erhålls genom sociala obligationer krediteras ett underkonto i stadens kontostruktur. Emittenten ska dokumentera detta i en intern formell process som är kopplad till emittentens utlånings- och investeringsverksamhet. Här uppmuntras till en hög grad av transparens som gör hantering av likviden spårbar.

## **4) Utvärdering och uppföljning, det vill säga hur låntagaren åtar sig att rapportera resultat av obligationen**

Emittenten bör sammanställa information om hur emissionslikviden används och uppdatera informationen årligen. Detta bör innefatta en lista över projekt, de belopp som allokerats och deras förväntade nytta. *Social Bond Principles*, SBP rekommenderar användningen av kvalitativa indikatorer och, där så är möjligt, kvantitativa resultatmått till exempel antal personer som gynnas.

## **Marknadens funktionssätt och prisbild**

Hållbar finansiering är ett snabbt bildande segment av kapitalmarknaden. Gröna obligationer utgör majoriteten av hållbara obligationer, men intresset för sociala och hållbara obligationer växer både bland långgivare och hos låntagare. Det finns i dagsläget ingen svensk kommun som gett ut en social obligation. Däremot finns ett fåtal svenska låntagare som gett ut hållbara obligationer, däribland det Malmöbaserade bolaget Fastighets AB Trianon. En hållbar obligation definieras som en obligation som inkluderar både gröna och sociala investeringar.

*Kommuninvest* har ett pågående utredningsarbete gällande former för social obligation med utgångspunkt från sina medlemmars intressen. I dagsläget har ett hundratal kommuner deltagit i gröna obligationer genom *Kommuninvest*.<sup>1</sup> *Kommuninvests* utgångspunkt är att i likhet med gröna obligationer understödja medlemmarnas investeringar för social hållbarhet.

Internbankens arbete med gröna obligationer har öppnat upp för en direktdialog med de institutionella investerarna, exempelvis pensions- och försäkringsbolag, fondbolag och multilaterala banker. Det finns tydliga signaler om att investerarkollektivet söker placeringar som också är socialt hållbara. En social obligation vore ytterligare ett verktyg för staden att hantera upplåning och ett sätt att möta investerarnas intresse. Att Malmö stad kan svara upp mot kapitalmarknadens intressen över tid reducerar de risker som är förknippade med kapitalanskaffning för staden.

Eftersom marknaden för sociala obligationer är liten och under utveckling så är det svårt att skatta prissättningen. Kapitalmarknadens aktörer är rimligt eniga om att prissättningen på sociala obligationer borde likna prissättningen för gröna obligationer. Den internationella prissättningen av gröna obligationer är därmed det mest relevanta riktmärket för skattning av prissättning på sociala obligationer. Gröna obligationer är cirka 0,02 % billigare per år för låntagaren, vilket motsvarar cirka 200 000 kronor mindre i räntebetalningar per år om Malmö stad lånar 1 miljard kronor.

### **Varför en social obligation?**

Malmö stad var den första kommunen i Sverige att skriva under *A declaration of Cities Commitment to 2030 Sustainable Development agenda*. Senast år 2020 ska Malmö stad ha utvecklat en strategi för att uppnå de 17 Globala Målen. Att anpassa kapitalanskaffningen till den övergripande styrningen i staden genom att utgå från de globala målen förefaller rimligt. Den gröna obligationen adresserar i huvudsak nio av de 17 globala målen. En social obligation skulle komplettera de nio målen för grön obligation och fokuserar på markerade mål nedan.

---

<sup>1</sup> Kommuninvest är en svensk kommunalägt kreditmarknadsbolag som erbjuder svenska kommuner, regioner och landsting finansieringslösningar i form av lån och finansiell rådgivning. Malmö stad är ej medlem i Kommuninvest.



Att ha ett socialt investeringsperspektiv för stadens arbete med kapitalanskaffning är också i linje med Malmökommissionens slutsatser och de beslut som är fattade om att omsätta kommissionens övergripande rekommendation: ”Etablera en social investeringspolitik som kan utjämna skillnaderna i levnadsvillkor och göra samhällsystemen mer jämlika”.

Utformningen av ett ramverk för social obligation bör utgå ifrån prioriteringar i kommunfullmäktiges mål och budget och ha fokus på arbete, bostadsbyggande, utbildning, integration och trygghet. I budget för 2019 finns åtskilliga skrivningar som har bäring på ett arbete med social obligation. Ett exempel är mål 1 - En ung och modern stad: *”För att långsiktigt bryta segregationen och främja den sociala hållbarheten påbörjas ett utvecklingsarbete som bygger vidare på erfarenheterna från Malmökommissionens övergripande rekommendationer om sociala investeringar och kunskapsallianser, samt drar lärdom av tidigare gjorda satsningar”.*

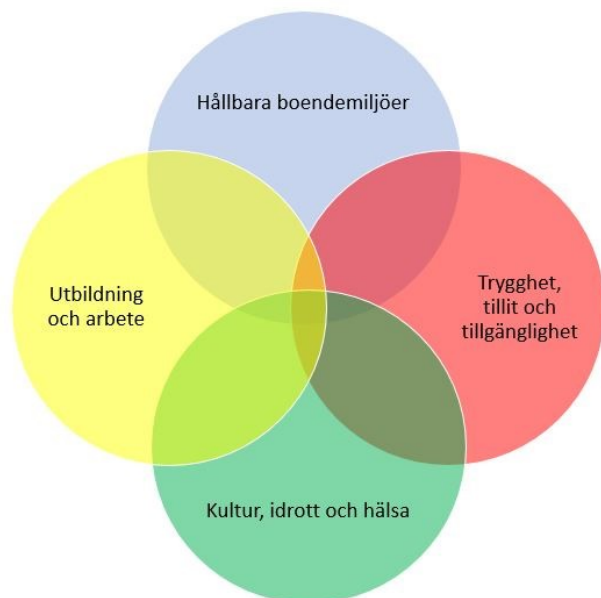
Kan sociala obligationer påverka utvecklingen av sociala investeringar i Malmö? Malmös erfarenheter från gröna obligationer vittnar om att vi ännu inte gör ”grönare investeringar” tack vare ramverket än vad annars hade gjorts. Däremot har ramverket bidragit till en intern förståelse för stadens finansiella och miljömässiga mål samt förbättrat kapaciteten att värdera miljömässiga effekter av investeringar. Detta mervärde bör inte underskattas gällande processen kring en social obligation. 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. Detta överensstämmer också med den intention som fanns i *Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö* som pågick 2011–2014. Intentionen med områdesprogrammen var bland annat att fysiska investeringar skulle kompletteras med ”sociala muskler”, dvs att använda fysiska investeringar som hävstång för att åstadkomma sociala värden, social nytta och social förändring. Vidare kan fysiska investeringar med fokus på social nytta generera samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag, vilket kan bidra till en mer långsiktigt hållbar verksamhet.

### **Tänkbara kategorier för en social obligation i Malmö**

Med utgångspunkt i Malmö stads utmaningar och de premisser som gäller för sociala obligationer finns det ett antal tänkbara kategorier som beskrivs och illustreras nedan. De slutgiltiga kategorierna utarbetas i anslutning till framtagandet av ett ramverk för social obligation och kategorierna nedan ska därmed ses som exempel. Kategorierna som prioritering

för investeringar ska direkt eller indirekt kunna påvisa sociala effekter som är mätbara och uppföljningsbara.

I ett ramverk för social obligation ska också prioriterade målgrupper och prioriterade områden definieras. Prioriterade målgrupper som är angelägna kan exempelvis utgöras av barn och unga, bland vilka jämlika livsvillkor kan främjas, hemlösa som av strukturella skäl saknar boende, långtidsarbetslösa med svag förankring på arbetsmarknaden och långvarigt försörjningsstöd samt personer med funktionsnedsättning.



### Hållbara boendemiljöer

- Allmännyttan; förändra bebyggelsestrukturen, blanda upplåtelseformer och storlekar i relation till prioriterade målgrupper.
- Bostäder till överkomliga priser, ”affordable housing” som en åtgärd för att minska strukturell hemlöshet. Kan till exempel användas för Mallbo bostäder. Detta överensstämmer med *The Shift* som Malmö stads undertecknat som en överenskommelse med FN.<sup>2</sup>
- Socialt hållbara bostäder eller lokaler inklusive kategoriboenden (ungdomsboenden, generationsboenden, äldreboenden)

Lämpliga indikatorer för uppföljning på kort sikt kan vara antal nya bostäder och fastigheter som når prioriterade målgrupper. På längre sikt kan exempelvis sysselsättning, skolresultat och trygghetsmätningar utgöra indikatorer.

### Trivsel, tillit, tillgänglighet och trygghetsskapande åtgärder

- Fysiska investeringar för ökad trygghet, exempelvis attraktiva utemiljöer som lockar till

<sup>2</sup> The Shift är ett globalt FN-initiativ eller upprop för att bostäder ska ses som en mänsklig rättighet istället för en handelsvara. De tre övergripande syftena med The Shift är att dels att skapa plattformar och nätverk med olika intressenter, dels ändra inriktningen på debatten och peka på kopplingen mellan bostad och välfärd, och dels att få regeringar att engagera sig i frågan.

- användning. Det kan även vara belysning som genom rätt användning ökar trygghet.
- Överbrygga fysiska barriärer för ökad tillgänglighet och integration. Det kan vara att förändra barriärbrytande vägar, till exempel stora obrutna infartsleder till gator med nya bostäder, verksamheter och tvärgående kopplingar, kollektivtrafiksatsningar och cykelstråk.
  - Investeringar för nya mötesplatser som främjar integration och tillgänglighet för alla.

Indikatorer för uppföljning kan relatera till bättre integrerade bostadsområden, fler arbetstillfällen och ökad trygghet med större social uppsikt.

### **Kultur, fritid och hälsa**

- Investeringar i fysiska anläggningar och platser som stimulerar kultur- och fritidsaktiviteter, samt främjar jämlika förutsättningar för tillgång till dessa.
- Skapa goda förutsättningar för mötesplatser utomhus genom attraktiva bostadsgårdar, närparker, lekplatser, torg, skolgårdar och platser för rörelse där många olika målgrupper lockas att delta.
- Vid nybyggnation och renovering av fastigheter eftersträvas konstruktioner som möjliggör samutnyttjande.

Att samutnyttja anläggningar innebär att anpassa anläggningar såsom förskola, skola, kultur- och fritidsanläggningar för att kunna användas för flera ändamål, fler timmar om dygnet och av mer än en aktör.

Indikatorer för uppföljning kan, utöver att mäta utvecklingen av effektivitet i resursutnyttjande och tillit mellan olika aktörer, relatera till stadens ökade möjligheter att erbjuda främst barn och unga en meningsfull och strukturerad fritid, vilket på sikt kan förbättra studieresultat. Genom att kommunens fastigheter tillgängliggörs kan det underlätta för exempelvis civilsamhällets olika föreningar och andra att bedriva verksamhet i lokalerna.

### **Utbildning och arbete**

- Investeringar i förskolor, skolor, eller andra byggnader som utöver sitt primära syfte kan generera sociala värden för andra verksamheter.
- Investeringar som kan generera entreprenörskap och arbetstillfällen för personer långt ifrån arbetsmarknaden.

Indikatorer för uppföljning kan vara utbildningsresultat och sysselsättning.

### **Organisatoriska förutsättningar**

Mot bakgrund av erfarenheter med arbetet avseende grön obligation vet vi att även arbete med sociala obligationer förutsätter ett kommungemensamt arbetssätt med ett utökat samarbete med förvaltningar och bolag. För att vi ska kunna följa upp och producera mätningar på social nytta av sociala investeringar så behövs en resursförstärkning, bland annat för att producera en årlig rapport till långivarna. Arbetet med gröna obligationer har skapat ett nytt beroendeförhållande mellan bolag, förvaltningar och avdelningar där vi idag har ett gott samarbete och gemensamt producerar mätningar och rapporter. Arbete med sociala obligationer förväntas bygga på liknande beroenden mellan nya organisatoriska enheter. I processen ligger ett förstärkt åtagande och en ambition att producera social nytta som inte bara gynnar den sociala obligationen utan



framförallt staden i stort.

För att upprätta ett socialt ramverk krävs noggranna förberedelser. För att säkerställa att ramverket möter långivarnas krav engageras en bank som ansvarar för detta. Långivarna förväntar sig även en extern granskning av ramverket och av Malmös olika sociala styrdokument och arbetssätt. Erfarenheterna från det gröna ramverket var att båda dessa processer var nödvändiga för långivarna och samtidigt gav Malmö stad goda interna erfarenheter brett över deltagande förvaltningar och bolag.

För den gröna obligationen är stadskontoret och miljöförvaltningen sammankallande för den *Miljökommitté* som är etablerad. Företrädesvis utvidgas denna kommitté till en *Hållbarhetskommitté* med kompetenser och representation från andra förvaltningar för att kunna säkerställa den sociala dimensionen av investeringar (exempelvis förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen och arbetsmarknads- och socialförvaltningen). Alternativt upprättas en separat *Socialkommitté*.

Det löpande arbetet med en social obligation förväntas ha arbetsprocesser liknande dem för den gröna obligationen. Därför beskriver vi nedan arbetsprocessen för den gröna obligationen och tillför kommentarer relaterade till den sociala obligationen. Stadskontorets finanssenhet och analys och hållbarhetsavdelning förväntas leda arbetet.

För att fånga upp gröna investeringar kallar finanssenheten och miljöförvaltningen varje investerande enhet till möte under hösten. Investeringarna hålls upp mot ramverket och finanssenheten och miljöförvaltning bereder valda investeringar inför Miljökommittén. På ett liknande sätt förväntar vi oss att arbetet med att selektera sociala investeringar skulle gå till. Ärendena bereds för en *Hållbarhetskommitté*, alternativt en separat social kommitté, vars uppgift är att säkerställa att valda projekt möter ramverkets kriterier.

Förslagsvis åläggs stadskontorets finanssenhet och analys- och hållbarhetsavdelningen att upprätta register för godkända investeringar och att sammanställa årliga rapporter. Internrevisorer får i uppgift att granska så att hantering av likvida medel hanteras enligt riktlinjerna i det sociala ramverket.

Vad gäller uppföljning för årlig rapportering är det svårare att mäta och följa upp sociala effekter av fysisk investering än gröna effekter. För grön obligation utvärderas ofta investeringen i huruvida man minskar klimatpåverkan med investeringen, mätt i till exempel CO<sub>2</sub>- ekvivalenter. Att följa upp sociala effekter är mer komplicerat av flera skäl. Dels förutsätts en analys av kopplingen, den så kallade evidenskedjan, mellan en fysisk investering och förväntad social effekt. Till exempel i vilken utsträckning som ett nytt cykelstråk påverkar människors hälsa, i vilken utsträckning gröna skolgårdar stimulerar till lek och rörelse och främjar barns motoriska utveckling och lärande. Här bör ambitionsnivån vara att vila på forskning och evidens. Dock krävs det personella resurser för att kunna bevaka och eftersöka tillgänglig forskning, men också kompetens att kunna välja lämpliga utfallsvariabler för att mäta sociala effekter och sammanfatta detta årligen i en rapport. Dessa kan vara både kvalitativa, till exempel om malmöbor upplever större trygghet, och kvantitativa, till exempel minskad skadegörelse, bättre utbildningsresultat och minskad arbetslöshet. En tredje aspekt är att sociala effekter kan bli synliga och mätbara lång senare efter en investering.

Vår bedömning är att även om det är svårare att mäta sociala effekter, är detta något som Malmö stad generellt behöver förbättra och att en kompetensförstärkning inom detta området kan gynna även andra områden. Inom ramen för Malmö stads arbete med sociala investeringsfonder finns det ett beslut om en förstärkt organisation för att stödja förvaltningar och bolag i arbetet med bland annat behovsanalyser och utvärderingar av sociala investeringar. Stadskontoret har inte verkställt beslutet ännu med hänvisning till stadskontorets omorganisation.<sup>3</sup> Behovet av förstärkning aktualiseras vid beslut om social obligation.

Om kommunfullmäktige beslutar att emittera en social obligation blir Malmö stad sannolikt den första kommunen som gör detta. En del kommuner har pågående utredningar om sociala obligationer, liksom *Kommuninvest*. Det kan därvid finnas anledning att säkerställa både den interna förankringen och spridningen samt att det finns resurser för att kommunicera beslut och processen kring arbetet för att inspirera andra kommuner.

### **Sammanfattning av remissvar**

Ärendet har varit på remiss hos arbetsmarknads- och socialnämnden, fritidsnämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, hälsa- vård- och omsorgsnämnden, kulturnämnden, Malmö kommuns Parkerings AB, Malmö Leasing AB, miljönämnden, MKB fastighets AB, servicenämnden, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden och VA Syd. Sista svarsdatum var den 2 december 2019. 12 av 16 remissinstanser har svarat och sammantaget mottas förslaget positivt. I ett antal nämnder har det inkommit reservationer och särskilda yttranden:

- Arbetsmarknads- och socialnämnden – Särskilt yttrande från SD
- Funktionsstödsnämnden – Särskilt yttrande från SD
- Förskolenämnden – Särskilt yttrande från V, Särskilt yttrande från M och C
- Grundskolenämnden – Skriftlig reservation från M och C, Särskilt yttrande från V
- Kulturnämnden – Skriftlig reservation från V
- Servicenämnden – Muntlig reservation från V, Skriftlig reservation från M
- Stadsbyggnadsnämnden – Särskilt yttrande från SD

Sammantaget anser remissinstanserna att följande särskilt bör beaktas, behöver fortsatt utredning eller kräver förtydligande.

### **Konkretisering**

- Förtydliga begreppet sociala investeringar
- Förtydliga beskrivningen av arbetet med de sociala obligationernas konsekvenser ur ett längre perspektiv

### **Problematisering**

- Beakta att social obligation inte nödvändigtvis kommer att medföra social nytta
- Sociala obligationer bör enbart ses som en del av arbetet för att uppnå Malmökommissionens rekommendation kring en social investeringspolitik

---

<sup>3</sup> STK-2018-1094 Återrapportering - Lägesbeskrivning inriktning av arbetet med sociala investeringar

- Många samhällsfunktioner eller initiativ krävs för att komma tillrätta med komplexa sociala problem och man bör prova och välkomna olika åtgärder

### Organisation

- Ramverket bör utgå ifrån kommunfullmäktiges mål och budget men det behöver tydliggöras hur övriga processer inverkar på och påverkas av förslaget om att emittera sociala obligationer
- Det finns en risk för målkonflikter mellan kategorier i ramverket och andra målsättningar
- Hur den årliga uppföljningen är tänkt att ske i förhållande till grunduppdrag och stadens styrning, ledning och utveckling med mål bör förtydligas
- Uppföljning av arbetet med sociala obligationer bör ske inom redan befintlig uppföljning av nämndernas arbete
- Uppföljningen av kommunfullmäktiges budget och stadens hållbarhetsrapport skulle kunna inkludera samma indikatorer som uppföljningen av den sociala obligationen

### Arbetssätt

- Hur en eventuell ökning av driftskostnader ska finansieras bör utredas och förtydligas
- Beslut om investeringar bör inte ställa ytterligare krav på nämndernas verksamhet
- Det finns en risk att sociala obligationer leder till ökad administration och redovisning
- Eftersom det är svårt att mäta sociala effekter finns ett behov av att tillföra resurser för uppföljning
- Forskning från Malmö universitet kan användas för utveckling och uppföljning
- Verktyg bör tas fram för att mäta och följa upp sociala effekter i ett bredare perspektiv
- Resursförstärkningar bör ses ur ett helhetsperspektiv när gemensamt arbete ska etableras

### Samverkan

- Det förvaltningsöverskridande samarbetet behöver beskrivas mer ingående
- De nämnder som har störst andel av Malmö stads investeringar eller på annat sätt är direkt berörda av sociala investeringar bör involveras i arbetet och vara representerade i den sociala eller hållbara kommittén
- På sikt bör arbetet med sociala och gröna investeringar samlas
- En möjlighet är att initialt tillsätta en separat social kommitté för att bättre kunna utvärdera unika komplicerade orsakssamband och först därefter föra ihop den sociala kommittén med den gröna kommittén till en gemensam hållbarhetskommitté
- Det kan vara fördelaktigt att invänta en mer ingående utredning av arbetet kring gröna obligationer för att kunna ta tillvara erfarenheter och lärdomar

### Målgrupper och investeringskategorier

- Målgruppen personer med missbruk och beroende bör inkluderas
- Barn med funktionsnedsättningar bör inkluderas
- Boende för hemlösa personer är en möjlig kategori för sociala obligationer
- Boende för nyanlända som anvisas till kommunen från Migrationsverket är en möjlig kategori för sociala obligationer
- Investeringar i bostäder till överkomliga priser, bostäder till strukturellt hemlösa personer, samt att överbrygga fysiska barriärer i staden bör vara särskilt prioriterade

### Utredning och uppföljning

- Det finns ett behov av mer djupgående utredningar om vilka investeringar som kan vara aktuella efter att ramverket för sociala obligationer har arbetats fram
- Den starka sekretess som råder i förskolan (23 kap 1§OSL) kan innebära begränsningar för sociala investeringar kopplade till förskoleförvaltningens verksamhetsområde
- Det finns ett behov av vidare utredning om vilka investeringsprojekt som är aktuella för sociala obligationer för varje, i remissen, omnämnd kategori
- Antalet kategorier i ramverket bör hållas tillbaka

Nedan finns en sammanfattning av samtliga remissinstanser synpunkter. Remissinstanserna har ombetts svara på några frågor som redogörs för under tre rubriker nedan.

### Varför en social obligation

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser det positivt att komplettera en grön obligation med en social obligation så att kapitalanskaffningen utgår från alla de globala målen istället för enbart de miljörelaterade målen. Det skulle också vara ett sätt att få in ett socialt hållbarhetsperspektiv i stadsbyggnadsprocesser. Nämnden anser att en social obligation kan öka medvetenheten om kopplingen mellan fysiska investeringar och sociala effekter. En social obligation skulle även kunna gynna flera av nämndens målgrupper genom att ge bättre förutsättningar för utsatta grupper, exempelvis vad gäller boenden för nyanlända eller socialt hemlösa personer. Nämnden anser att det är av vikt att förtydliga begreppet sociala investeringar samt att poängtera att sociala obligationer enbart bör ses som en del av arbetet för att uppnå Malmökommissionens rekommendation kring en social investeringspolitik.

Funktionsstödsnämnden anser att en social obligation skulle kunna bidra med ett ökat fokus på den sociala aspekten vid beslut om investeringar. Nämnden är positiv till att öka medvetenheten om kopplingar mellan fysiska investeringar och sociala effekter och anser att införandet av sociala obligationer kan bidra till att Malmö stad följer Malmökommissionens rekommendationer. Vidare bedömer nämnden att en social obligation skulle kunna gynna nämndens målgrupper genom att skapa bättre förutsättningar för utsatta grupper samt bidra till en högre kvalitet i exempelvis LSS-boenden.

Förskolenämnden bedömer att sociala obligationer skulle kunna öka likvärdigheten inom staden. Nämnden anser dock att det är rimligt att invänta en mer ingående utredning av arbetet kring gröna obligationer för att kunna ta tillvara på erfarenheter och lärdomar inför arbetet med sociala obligationer. Ramverket bör utgå ifrån kommunfullmäktiges mål och budget men det behöver tydliggöras hur övriga processer inverkar på och påverkas av förslaget om att emittera sociala obligationer. Nämnden nämner den förändrade budget- och uppföljningsprocessen, organisation och styrning av Malmö stads lokalförsörjning och modellen för investeringsstyrning i Malmö stad som exempel. Nämnden menar att det är viktigt att processerna samspelar med varandra så att sociala obligationer inte blir ett parallellt spår till stadens samlade investeringsverksamhet. Nämnden efterfrågar en tydligare beskrivning av hur fysiska investeringar kopplade till sociala obligationer kan komma att påverka nämndens verksamhet på längre sikt samt hur eventuella driftskonsekvenser kan komma att finansieras.

Grundskolenämnden anser att sociala obligationer skulle komplettera de nio målen för en grön obligation samt att ett socialt investeringsperspektiv är i linje med Malmökommissionens

övergripande rekommendationer avseende den sociala investeringspolitiken. Sociala obligationer är också relevanta då de överensstämmer med målet att på sikt bryta segregationen och främja den sociala hållbarheten, vilket framställdes i budget 2019. Nämnden anser det viktigt att beakta att emittering av social obligation inte nödvändigtvis kommer medföra en ökad social nytta.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att sociala obligationer vid investeringar kan bidra till ett ökat fokus på den sociala aspekten. Nämnden ställer sig positiv till en ökad medvetenhet om kopplingen mellan fysiska investeringar och menar att införandet av sociala obligationer bidrar till att Malmö stad följer de riktlinjer som Malmökommissionen tagit fram.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden anser det positivt med en ökad medvetenhet om koppling mellan fysiska investeringar och sociala utfall. Nämnden ställer sig även positiv till att införandet av sociala obligationer kan bidra till att Malmö stad följer Malmökommissionens rekommendationer.

Kulturnämnden anser att en social obligation ger Malmö en möjlighet att tydligare styra investeringar med ett socialt perspektiv. Det är också ett nytt finansiellt verktyg som gör Malmö bättre rustat att finna kapital och samarbetspartners. Sociala obligationer kan stärka Malmös arbete med sociala utmaningar.

Malmö Leasing AB bedömer sig inte kunna identifiera några relevanta sociala investeringar som ska kunna finansieras via sociala obligationer inom ramen av sitt nuvarande uppdrag.

Miljönämnden anser att sociala obligationer skulle kunna förbättra styrningen av stadens investeringar i socialt hållbar riktning. Nämnden ser även stora möjligheter till synergieffekter om prioriterade investeringar har såväl gröna som sociala effekter och menar att man på sikt bör samla arbetet med både sociala och gröna investeringar. Nämnden poängterar att ett tydligt ramverk är en förutsättning för ett gott resultat.

Servicenämnden anser att effekten av en social obligation bör bli att den legitimerar, förstärker och skapar en skyldighet att i beslutsprocesser uppehålla sig vid det sociala perspektivet. En social obligation kan även stärka den sociala aspekten i dialogen med beställaren. Nämnden anser att det krävs många samhällsfunktioner eller initiativ för att komma tillrätta med komplexa sociala problem, och anser därför att man bör prova och välkomna olika åtgärder.

Stadsbyggnadsnämnden anser att fördelen med de sociala obligationerna är att de sociala investeringarna på sikt kan bidra till en förbättrad ekonomi med exempelvis god hälsa, högre sysselsättningsgrad och fler som går ut grundskolan med godkända betyg. En satsning på sociala obligationer bidrar även till att belysa behovet av en socialt inriktad fysisk planering, och därmed att höja medvetenheten om vad fysisk planering kan bidra med på det sociala området.

Tekniska nämnden anser att sociala obligationer kan synliggöra hur stadens investeringar bidrar till en hållbar utveckling av Malmö. Nämnden ser arbetet som ett steg mot ett mer sammanhållet grepp om en hållbar stadsutveckling och menar att en hållbarhetskommitté kan bli ett viktigt nav i arbetet med hållbarhetsfrågor. Beslutet om sociala obligationer anses även stärka nämnden, som på ännu ett sätt kan påvisa de förväntade nyttor för medborgarna som ges av särskilda investeringar som har beslutats i nämnden.

### **Tänkbara kategorier för en social obligation – inte begränsat till de som nämns**

Arbetsmarknads- och socialnämnden saknar målgruppen personer med missbruk och beroende i utredningen. Detta är en målgrupp som ofta står långt ifrån arbetsmarknaden och som även bör beaktas i kategorin kultur, fritid och hälsa. Nämnden tar också upp boenden för hemlösa personer och boenden för nyanlända som anvisas till kommunen från Migrationsverket som tänkbara kategorier, eftersom en investering i standardhöjning av dessa boenden skulle kunna förbättra livsvillkoren för utsatta grupper. Av de kategorier som nämns i utredningen anser nämnden att investeringar i bostäder till överkomliga priser, bostäder för strukturellt hemlösa personer samt att överbygga fysiska barriärer i staden bör vara särskilt prioriterade.

Funktionsstödsnämnden anser de kategorier som framgår av utredningen vara relevanta men omfattande. Det finns således ett behov av mer djupgående utredningar om vilka investeringar som kan vara aktuella efter att ramverket för sociala obligationer har arbetats fram. Nämnden vill inom området barn och unga jämlika livsvillkor särskilt lyfta fram barn med funktionsnedsättning då det exempelvis kan vara aktuellt med social obligation för att bygga temalekplatser som är tillgängliga för alla barn. Vidare vill nämnden nämna fysiska investeringar i form av utegym, ”Side by Side”-cyklar, stimulanpassad offentlig miljö i staden samt badanläggningar för nämndens målgrupper som aktuella för sociala obligationer inom området hälsa.

Förskolenämnden anser att kategorierna bör avspegla de övergripande inriktningarna i kommunfullmäktiges mål för att förenklad styrning och transparens i resursfördelningen. Valet av indikatorer behöver överensstämja med de som följs upp inom ramen för ordinarie uppföljning. Det behövs således ett gemensamt arbete för att utarbeta lämpliga kategorier och indikatorer. Nämnden vill uppmärksamma att den starka sekretess (23 kap 1§ OSL) som råder i förskolan inverkar på hur förskolor kan användas efter ordinarie verksamhet lämnat byggnaden, jämfört med exempelvis grundskolor. Värdet och effekterna av investeringar måste baseras utifrån deras primära syften, exempelvis att rymma en förskola av hög kvalitet.

Grundskolenämnden anser det bra att det poängteras att planerade investeringar direkt eller indirekt ska kunna påvisa sociala effekter som är mätbara och uppföljningsbara. De olika kategoriserade exemplen är tydliga och har bidragit till en ökad förståelse kring grundskoleförvaltningens eventuella roll vid emittering av social obligation.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser behov av en utredning om vilka investeringsprojekt som är aktuella för sociala obligationer för varje, i remissen, omnämnd kategori.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden ser renoveringar, nybyggnationer och välfärdsteknik som tänkbara kategorier, men ser ett behov av mer djupgående utredningar om vilka typer av investeringar som kan bli aktuella efter att ramverket har arbetats fram. Några exempel på investeringar som skulle bidra till en social nytta inom nämndens ansvarsområde är att 1) markera våningsplan med olika färger så att brukare med kognitiv svikt och demenssjukdom kan känna igen sig och hitta. Investeringen skulle förslagsvis kunna följas upp genom strukturerade intervjuer med brukare. 2) stötdämpande golv för att förebygga allvarliga fallskador hos äldre. Investeringen skulle förslagsvis kunna följas upp genom andel fallskador eller andel

sjukskrivningar hos personal. 3) möjligheter till tillgänglig utevistelse för att förebygga fallskador och depression. Investeringen skulle förslagsvis kunna följas upp genom Socialstyrelsens brukarundersökning i frågan om upplevd tillgång till utevistelse i särskilt boende eller antal fallskador. 4) utformning av den fysiska miljön i syfte att förebygga allvarliga fallskador orsakade av att hjälpmedel inte används ändamålsenligt. Investeringen skulle förslagsvis kunna följas upp genom antal fallolyckor och antal allvarliga fallskador eller via Socialstyrelsens brukarundersöknings fråga om upplevd trygghet i att bo hemma med stöd av hemtjänsten.

Kulturnämnden ser insatser i de fysiska anläggningar som kulturförvaltningen disponerar samt ett nytt bibliotek som även inrymmer lokaler för kulturskolan och civilsamhället som tänkbara kategorier.

Miljönämnden instämmer i utredningens förslag på val av kategorier. Nämnden påtalar även ett behov av att ta fram verktyg för att mäta sociala effekter, då detta är komplicerat.

Servicekommittén anser att en svårighet som bör övervinnas när man tar fram olika kategorier är att dessa inte hamnar i konflikt med andra målsättningar. Nämnden anser att det kanske finns skäl att snarare hålla tillbaka antalet kategorier.

Stadsbyggnadsnämnden nämner att samlande mötesplatser som exempelvis Hylliebadet och dess kringliggande parksatsning skulle kunna överbrygga barriärer mellan socioekonomiskt olika bostadsområden. Ett annat alternativ skulle kunna vara att förändra Malmös infartsleder så att de bättre länkar samman stadsdelar.

Tekniska nämnden beslutar om investeringar som faller inom ramen för såväl den tänkta sociala obligationen som för dagens gröna obligation. Nämnden påtalar att beslutet inte bör led till ytterligare krav på nämndens verksamheter då det förutsätts att den kommuncentrala redovisningsfunktionen har ansvaret att hålla isär dessa.

### **Organisatoriska förutsättningar**

Arbetsmarknads- och socialnämnden har en mycket liten investeringsbudget och är därför inte relevant i relation till sociala obligationer. Nämnden kan dock lyfta fram investeringar som med hjälp av sociala obligationer skulle gynna dess målgrupper inom ramen för sitt samarbete med tekniska nämnden i lokalförsörjningsfrågor. Nämnden ser en risk att arbetet med sociala obligationer leder till ökad administration. Synergier mellan uppföljningen av sociala obligationer och annat uppföljningsarbete bör därför identifieras. Exempelvis skulle uppföljningen av kommunfullmäktiges budget och stadens hållbarhetsrapport kunna inkludera samma indikatorer som uppföljningen av den sociala obligationen. Nämnden lyfter en utmaning kring utvärdering av sociala effekter och bedömer likt stadskontoret att det behövs en förstärkning av resurser för att arbeta med uppföljning. Vidare ser nämnden det som viktigt att de nämnder som utför störst andel av Malmö stads investeringar är involverade i det fortsatta arbetet och lyfter frågan om huruvida det borde vara obligatoriskt att pröva om en investering kan ingå i en social obligation.

Funktionsstödsnämnden har en mycket liten investeringsbudget och är därför inte relevant i relation till sociala obligationer. Nämnden samarbetar med tekniska nämnden omkring lokalförsörjning och kan inom ramen för detta samarbete kunna lyfta fram investeringar som med hjälp av sociala obligationer skulle gynna dess målgrupper. I nuläget inkluderas sociala

överväganden i dess beslutsprocess genom dess funktionsprogram för utbyggnad av LSS-boenden samt dess etiska checklista. Funktionsstödsnämnden anser sig ha behov av att ta fram en tydligare process för att inkludera sociala aspekter vid investeringar utan att öka den administrativa arbetsbördan och upplever sig sakna verktyg för att följa upp de sociala effekterna i ett bredare perspektiv. Nämnden ser sociala obligationer som ett led i en generellt ökad samverkan mellan förvaltningar och menar att detta skulle kunna generera samarbete även i andra frågor. Den ställer sig positiv till att den existerande miljökommittén utvidgas till en hållbarhetskommitté och ser det som angeläget att vara representerad i en sådan. Nämnden betonar vikten av att de nämnder som gör störst andel av Malmö stads totala investeringar involveras i det fortsatta arbetet med sociala obligationer.

Förskolenämnden anser att ett gemensamt arbete bör röra investeringar oavsett om de finansieras genom sociala obligationer eller en annan finansieringsform. Utgångspunkten bör vara stadens övergripande gemensamma mål. I ett utökat kommungemensamt arbete kring investeringar bör varje nämnd bidra med kompetens utifrån sitt verksamhetsområde. Nämnden ställer sig frågande till den uttalade resursförstärkning som efterfrågas från kommunstyrelsens förvaltning för uppföljning, rapportering och administration av en social obligation. Resursförstärkningar bör ses ur ett helhetsperspektiv när ett gemensamt arbete etableras. Nämnden anser vidare att det förvaltningsöverskridande samarbetet behöver beskrivas mer ingående samt hur den årliga uppföljningen är tänkt att ske i förhållande till nämndens grunduppdrag och stadens styrning, ledning och utveckling med mål.

Grundskolenämnden anser att ett bra ramverk är av stor vikt. Det bör tas i beaktande att eventuellt upprätta en separat socialkommitté istället för att utvidga den befintliga miljökommittén. Nämnden anser även att det finns en svårighet i att mäta och följa upp de sociala effekterna i jämförelse med de gröna. Föreslagna lösningar är möjliga, men enbart om staden är villig att tillskjuta resurser i form av personal och kompetens.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att arbetet med sociala obligationer förutsätter en ökad samverkan mellan nämnderna. Nämnden föreslår att stadskontoret skapar en Hållbarhetskommitté tillsammans med nyckelpersoner från berörda förvaltningar, för att i dialog med aktuell bank ta fram ett ramverk för hur de sociala effekterna vid investeringsprojekt följs upp och utvärderas.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden anser att arbetet med sociala obligationer förutsätter ett ökat samarbete mellan förvaltningar. Samarbetet kan även bidra till ett stärkt samarbete i andra frågor. För att minimera en ökad administration bör uppföljningen av arbetet med sociala obligationer ske inom den befintliga ramen för uppföljning av nämndens arbete. Nämnden ställer sig positiv till att få stöd i arbetet genom samarbetet med sociala investeringsfonder, Kommuninvest och aktiva forskningscenter som Centre for Ageing and Supportive Environments (CASE) vid Lunds universitet och Centrum för vårdens arkitektur (CVA) vid Chalmers universitet.

Kulturnämnden påtalar att det är svårare att mäta sociala effekter än gröna effekter och menar att det finns behov av att tillföra resurser och kompetens som stöder kommunens arbete med att mäta sociala effekter. Nämnden föreslår även att kommunen ska använda sig av forskning från Malmö universitet för detta ändamål. Vidare menar nämnden att ingen separat socialkommitté bör införas, utan att en gemensam hållbarhetskommitté bör knytas till arbetet med både gröna



och sociala obligationer.

Miljönämnden ser det som lämpligt att på sikt slå ihop arbetet med gröna och sociala obligationer till en gemensam hållbarhetskommitté som tar ett samlat grepp om Malmö stads arbete med hållbara obligationer, då den sociala nyttan ska gynna staden i stort. Nämnden bedömer det dock i nuläget som olämpligt att slå ihop en implementerad och fungerande process för gröna obligationer med en nystartad process gällande sociala obligationer.

Serviceämnden förordar att initialt tillsätta en socialkommitté för att bättre kunna utvärdera unika komplicerade orsakssamband. Därefter bör man, om förutsättningar visar sig finnas, låta socialkommittén gå upp i en hållbarhetskommitté tillsammans med den existerande miljökommittén.

Stadsbyggnadsnämnden ser sina sociala konsekvensbedömningar som ett bra stöd för de krav som ställs på uppföljning och utvärdering.

Tekniska nämnden anser det mindre viktigt huruvida en socialkommitté eller en samlad hållbarhetskommitté ska bedöma om stadens investeringar är gröna, sociala eller bägge delar. Desto viktigare är att detta arbete inte ställer ökade krav på redovisning. Stadskontoret bör dock enligt nämnden kunna använda det underlag som i nuläget tas fram åt miljökommittén i arbetet med den kommitté som ska arbeta med sociala obligationer. Nämnden ser det som fördelaktigt att utvidga miljökommittén till en hållbarhetskommitté, men menar att den bör finnas representerad i en separat socialkommitté om en sådan bildas. Vidare betonar nämnden vikten av en ny form av organisering kring arbetet med kvalitativa indikatorer och ser positivt på beslutet om en förstärkt organisation som ska stödja förvaltningar i arbetet med behovsanalyser och utvärderingar av sociala investeringar. Stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden bör samarbeta i frågan om hur stödet kan se ut både inför, under och i uppföljningen av dessa investeringar.

### **Stadskontorets bedömning**

Med beaktande av inkomna remissvar gör stadskontoret bedömningen att det finns goda skäl för Malmö stad att emittera sociala obligationer liknande de existerande gröna obligationerna. Genom att betona både social och miljömässig hållbarhet i relation till stadens investeringsarbete kan ett helhetsgrepp på hållbarhet utarbetas. Detta kan i sin tur leda till att synergier mellan dessa aspekter av hållbarhet utnyttjas och att potentiella målkonflikter undviks. Ett sådant helhetsgrepp ligger i linje med Malmös långtgående ambitioner om att omsätta Agenda 2030 och FN:s 17 globala mål i aktiv handling. Det kan även utgöra ett led i uppfyllandet av Malmökommissionens rekommendationer omkring sociala investeringar, i samverkan med stadens övriga hållbarhetsarbete.

Bedömningen är att Malmö stad genom emission av sociala obligationer kan öka medvetenheten om kopplingen mellan fysiska investeringar och sociala utfall samt befästa ett fokus på sociala effekter i investeringsbeslut och i andra beslutsprocesser. Detta kan i förlängningen öka likvärdigheten i den kommunala verksamheten och gynna utsatta grupper. På sikt kan arbetet med gröna och sociala obligationer generera bättre beslutsunderlag om planerade investeringar utgår från genomlysningar av vilka sociala och miljömässiga effekter som kan förväntas. Den utvärderingsprocess som krävs för att värdera sociala effekter av fysiska investeringar kan också bidra till en utfallskultur, dvs ett ökat fokus på investeringarnas effekter, inom organisationen.

En förutsättning för att social obligation ska generera ett mervärde med påvisbara sociala effekter är att investeringsstyrningen innefattar en förstärkt dialog gällande investeringar med förvaltningar och bolag. Detta för möjliggöra prioritering av investeringar som kan generera både sociala och gröna effekter. En annan förutsättning är kompetens och kapacitet att kunna utarbeta kriterier för investeringar samt att kunna utvärdera sociala och samhälleliga effekter av investeringar.

En av de stora skillnaderna mellan sociala och gröna obligationer är just svårighetsgraden i uppföljningsarbetet. Då sociala effekter är betydligt svårare att identifiera, följa upp och åtgärda än miljömässiga effekter, krävs en kompetensförstärkning för att säkra en kvalificerad uppföljning av den sociala obligationens effekter.

Många nämnder lyfter i sina remissvar en oro för att sociala obligationer ska innebära ökade krav på rapportering och uppföljning. Stadskontoret bedömer att det löpande arbetet med uppföljning av sociala effekter i möjligaste mån ska integreras och samordnas med existerande processer och rapporter. Detta för att begränsa administrationen för förvaltningar och bolag. Stadskontoret bedömer att den resursförstärkning som behövs i uppföljning och utvärdering av sociala investeringar huvudsakligen är kopplad till en förflyttning mot en mer utvecklad utfallskultur.

Ingen annan kommun har i dagsläget infört sociala obligationer och det finns därför inget beprövat arbetssätt att dra lärdom av. Det är därför svårt att bedöma långivarnas krav, den arbetsinsats som krävs i organisationen för att identifiera och rapportera möjliga sociala investeringar och säkra en uppföljning som visar på effekter.

Stadskontorets bedömning är att ambitionsnivån i ett inledningsskede bör anpassas efter organisationens förutsättningar och att arbetet med sociala obligationer successivt får utvecklas. Det kommer dock krävas ökade arbetsinsatser både på stadskontoret och i förvaltningarna. Med tanke på det begränsade ekonomiska utrymmet bör detta i första hand ske genom en omprioritering av resurser. I takt med att långivarnas krav blir mer tydliga och organisationens uppföljningsmetoder utvecklas kan ambitionsnivån höjas. Med tiden kommer det också bli tydligare vilka värden som kan skapas av att arbeta med sociala obligationer och vilken arbetsinsats som krävs av organisationen.

Bedömningen är att det finns åtskilliga planerade projekt, exempelvis inom olika typer av fastighetsinvesteringar samt fysisk och verksamhetsmässig planering, som kan vara aktuella för social obligation. De kategorier som specificeras i det internationella ramverket *Social Bond Principles, SBP*, med prioriterade områden och målgrupper kan omsättas med stor relevans för Malmö stads utmaningar. Det finns också en samverkanskultur mellan förvaltningar och bolag som skulle kunna utvecklas ytterligare i arbetet med att komplettera gröna och sociala obligationer under den gemensamma beteckningen hållbara obligationer.

### **Stadskontorets förslag**

De åtgärder som följer av ett beslut om att möjliggöra upplåning via sociala obligationer är mer omfattande än de åtgärder som krävdes för att upprätta gröna obligationer. Den banktjänst som behöver upphandlas för att skapa Malmö sociala ramverk kommer att innebära besök både hos investerande förvaltningar och bolag och i de förvaltningar och bolag där sociala effekter ska

följas upp. Det finns i nuläget inga svenska kommuner som tillämpar liknande ramverk och därmed inga konkreta referenspunkter. Därför kommer arbetet med att utforma ramverket vara av nyskapande karaktär. Sannolikt behövs även avstämning med långivare under upprättandet av ramverket för att etablera acceptans och tillit till det sociala ramverk som skapas.

I remissvaren framgår att många samhällsfunktioner eller initiativ krävs för att komma tillrätta med komplexa sociala problem. Stadskontorets bedömning är att arbetet med sociala obligationer kan bli en viktig del i detta arbete. Det är viktigt att poängtera att de sociala effekter som ska följas upp sker i verksamheterna trots att själva investeringarna är fysiska. Denna tvåstegsprocess skiljer sociala investeringar från gröna investeringar, vilka är mer digitala i sin karaktär. I Malmös gröna ramverk klassificeras exempelvis byggnader som gröna beroende på om energiförbrukningen understiger ett fastställt värde i det gröna ramverket eller ej. Då sociala utmaningar generellt är mer komplexa i sin karaktär, krävs ett långsiktigt perspektiv i uppföljningsarbetet. Det är stadskontorets bedömning att arbetet med sociala obligationer kan bidra i den riktningen.

Uppdraget att upprätta ett socialt ramverk och arbetsmetoder för att identifiera och följa upp sociala investeringar kräver en intern organisation bestående av en styrgrupp och en arbetsgrupp. Styrgruppen förväntas bestå av fem till tio personer från stadskontoret och de mest berörda förvaltningar och bolag. Styrgruppens uppgift är att assistera arbetsgruppen med exempelvis synpunkter på lämplighet i föreslagna KPI/mätpunkter, ökade insatser, kompetenskrav mm som uppstår beroende på utformningen av det sociala ramverket. Styrgruppen är den instans som slutligt avgör ambitionsnivå och prioritering i ramverket. En del i styrgruppens arbete blir därmed att bedöma huruvida det inom Malmö stad finns nödvändig kompetens för utarbetande och uppföljning av sociala utfall/effekter och om förvaltningar och bolag kan stödja detta arbete. Nuvarande arbetsgrupp för sociala obligationer skulle kunna utgöra en grund för en arbetsgrupp, men bör kompletteras med representanter från övriga berörda förvaltningar och bolag. Arbetsgruppen förväntas bestå av fem till tio personer, där stadskontorets representanter är sammankallande. Den upphandlade resursen som bankkonsult kommer utgöra en del av arbetsgruppen och tillsammans med stadskontoret ansvara för styrningen av gruppens arbete. Arbetsgruppen kommer att besöka förvaltningar och bolag för att utföra kartläggning av existerande processer kring investeringar och uppföljning av sociala effekter. Arbetsgruppens slutgiltiga förslag på socialt ramverk ska godkännas av styrgruppen.

Styrgruppen och arbetsgruppens uppdrag är att besluta om det som krävs för att möjliggöra sociala obligationer. När ett ramverk är på plats och det finns en tydlig struktur för hur det löpande arbetet ska gå till, upphör gruppernas uppdrag. Därefter behövs en permanent beslutande instans för att kunna avgöra vilka investeringar som möter kraven i det sociala ramverket. För den gröna obligationen är stadskontoret och miljöförvaltningen sammankallande för den *Miljökommitté* som är etablerad. I det ursprungliga förslaget som gick ut på remiss föreslogs denna kommitté utvidgas till en *Hållbarhetskommitté*. Med beaktande av synpunkter i inkomna remissvar är förslaget att i ett inledningsskede tillsätta en separat beslutsinstans för dessa frågor, *Kommitté för sociala obligationer*. Stadskontoret föreslås bli sammankallande för kommittén.

På samma sätt som för arbetet med gröna obligationer kommer stadens sociala ramverk behöva granskas av en extern utvärderare vars uppgift är att i en rapport kommentera huruvida ramverkets inriktning är i linje med kraven i ICMA:s guidelinjer *Social Bond Principles, SBP*. I

uppdraget ingår även att kommentera stadens sociala styrning, policys och processer. Den externa utvärderingen behövs för att långivarna tryggt ska kunna kategorisera sin investering som social.

De åtgärder som följer av ett beslut om att låta kommunstyrelsen genomföra nödvändiga åtgärder för att möjliggöra upplåning via sociala obligationer sammanfattas i sex punkter nedan:

- 1) Upphandla en banks funktion för att utarbeta ett ramverk för en social obligation.
- 2) Tillsätta en styrgrupp och en arbetsgrupp med nyckelpersoner från berörda förvaltningar och bolag med uppdraget att:
  - ta fram en struktur och ett arbetssätt för att identifiera och följa upp sociala investeringar som i så stor utsträckning som möjligt utgår ifrån ordinarie planerings- och rapporteringsarbete med beaktande av vad som framkommit i remissvaren
  - i dialog med banken fastställa en rimlig ambitionsnivå och utarbeta ett ramverk
- 3) Uppdra åt en extern utvärderare att granska föreslaget socialt ramverk och att värdera huruvida Malmö stad kan leva upp till fastställda principer.
- 4) Tillsätta en kommitté för sociala obligationer med stadskontoret som sammankallande och med representanter från berörda förvaltningar
- 5) Säkerställa att det finns kapacitet på stadskontoret både för att utarbeta underlag för prioriteringar av investeringar och för uppföljning och utvärdering av sociala effekter utifrån den ambitionsnivå som fastställs av styrgruppen.
- 6) Säkerställa att förvaltningar och bolag har möjlighet att stödja stadskontoret i identifiering och uppföljning av lånefinansierade sociala investeringar.

#### **Ansvariga**

Anna Westerling Ekonomidirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör