

Social Impact Bond i svensk välfärd



FRYSHUSET

Institutet för sociala effekter	5
Förord	7
Social Impact Bond i en svensk välfärd.	8
Vad är en Social Impact Bond?	12
Varför en SIB? Hur gagnar processen de olika aktörerna och samhället?	14
Arbetsprocessen i en SIB	16
Arbetsprocessens faser.	17
Utvecklingen av SIB internationellt och i Norden.	21
Fryshusets pilotstudie – ett skarpt case	26
Case: Klippan kommun	28
Värdet av pilotprojektet utifrån Klippans perspektiv.	38
Effektmätningens roll och betydelse i en SIB.	40
Vår prövning i en svensk kontext – hur gick det? Lärdomar och hinder	46
Slutsatser av Fryshusets prövning	48
En intermediärs roll på marknaden ur ett privat aktörsperspektiv	51
En investerares perspektiv på sociala utfallskontrakt	61
På jakt efter utfallsfokus i offentlig sektor – erfarenheter från arbete med sociala investeringar och sociala utfallskontrakt.	71
Juridiken – vilka möjligheter finns?	77
Efterord	85



Institutet för sociala effekter

Prövningen av Social Impact Bond (SIB) på Fryshuset startade som ett treårigt projekt med medel från Postkodlotteriet. Redan efter ett års prövning såg Fryshuset behovet av att utåt kommunicera de värden som SIB-modellen innehåller och startade därför Institutet för sociala effekter hösten 2016. Med Fryshusets värdegrund som bas ville Institutet verka som oberoende intermediär i syfte att främja innovation och sociala investeringar riktade till barn och unga. Målet med Institutet var att i högre grad utnyttja befintliga resurser på ett smartare, effektivare och mer hållbart sätt – i ett nära samarbete med berörda målgrupper och övriga samhällsaktörer.

Det är också Institutet för sociala effekter som är huvudredaktör för denna bok som syftar till att sprida kunskap om SIB som modell, dess metoder och verktyg, dess möjligheter och utmaningar, men också hur vi ser att modellen katalyserar en nödvändig systemförändring vad gäller sociala insatser. I vår kunskapsspridning kommer vi att beskriva Fryshusets SIB-pilot, men också våra erfarenheter av att kommunicera och bygga modellen med andra aktörer under de tre år som prövningen pågår. Vi som genomfört prövningen och som är medförfattare till boken är:

Lena Lago är verksamhetschef på Institutet för sociala effekter med titeln Social impact manager. Hon är en av Sveriges mest erfarna personer när det gäller att arbeta med tillämpbara sociala innovationer som utgår från målgruppens faktiska behov. Lena har ägnat hela sitt yrkesverksamma liv åt att arbeta med systemförändrande initiativ. Hon är även styrelseordförande för det banbrytande sociala företaget Basta och ingår i gruppen som startat branschorganisationen Certasf som syftar till att certifiera arbetsintegrerande sociala företag.

Camilla Backström är Institutets rådgivare och har arbetat med hållbarhetsfrågor de senaste tio åren inom både näringsliv och idéburen sektor. Camillas fokus är sociala investeringar. Hon ansvarade tidigare för området nya finansieringsmodeller och effektmätning vid Mötesplats Social Innovation (MSI) vid Malmö högskola. Camilla är författare till rapporten "Nya Finansieringsformer för So-

cial Innovation" som publicerades av MSI december 2014.

Shade Amao jobbar som kommunikatör på Institutet för sociala effekter. Hennes huvudsakliga uppgift är att vara bryggan mellan Institutets arbete och omvärlden genom att spetsa till budskapen och tillgängliggöra kunskapen. Shade har dubbla kandidatexamina i statsvetenskap samt media och kommunikation, där hon skrivit om dels den kommunala sektorns dialog med medborgarna, dels hur diskursen kring rättvisa förs i den politiska debatten om integration.

Jesse Kemppinen var under prövningen Institutets socioekonomiska verksamhetsutvecklare med en bred erfarenhet av regional utveckling efter sin tid som näringslivsutvecklare på Region Skåne. Han har arbetat med process- och projektledning samt arbetsmarknad och kompetensförsörjningsfrågor gällande unga. Jesses fokusområden har varit strategisk samverkan, sociala investeringar samt EU:s strukturfonder. Han har bland annat drivit en stor satsning med fokus på strategisk samverkan och sociala investeringar tillsammans med skånska kommuner.

Lina Lundmark har ingått i projektgruppen under prövningen av modellen och har haft rollen som koordinator och administratör. Lina har en magister inom personal- och arbetslivsfrågor och erfarenhet av att arbeta med myndighetsöverskridande samverkansfrågor, främst från Södertälje. Lina har även arbetat med Leanprocesser inom offentlig förvaltning och var biträdande projektledare för det stora ESF-finansierade arbetsmarknadsprojektet K2 i Södertälje.



Johan Oljeqvist,
VD på Fryshuset

Förord

På Fryshuset känner vi sedan länge till att preventivt socialt arbete är mer kostnadseffektivt än reaktiva åtgärder, samtidigt som vi vet att det minskar mänskligt lidande.

Den vetenskapen delas även av en stor del av forskarvärlden. Efter många års kontakt med politiker och tjänstemän i den offentliga sektorn vet jag att även den stora majoriteten i den sektorn anser att preventivt socialt arbete, både är mer kostnadseffektivt och mer humant än att reagera först när människor hamnar i kris.

Om vi alla vet det – varför finns det alltid pengar till reaktiva akutåtgärder, men så sällan åt preventivt socialt arbete? Jag tycker mig se ett orsakssamband bestående av tre delar: 1) våra många och ofta svagt synkroniserade finansieringssystem inom välfärden, 2) ett politiskt system som inte alltid kan driva fram långsiktiga sociala investeringar över flera mandatperioder för resurssvaga målgrupper samt 3) en tradition inom offentlig sektor att investera i bestämda aktiviteter snarare än sociala effekter, vilket hämmar innovation.

Dessa tre i kombination gör att det är väldigt svårt att hitta långsiktiga finansieringslösningar som syftar till att ge preventiv social effekt specifikt riktat mot socialt utsatta målgrupper, och särskilt nya målgrupper. Som representanter för den idéburna sektorn är det vårt jobb att bidra till ett kreativt samhällsklimat där alla vågar tänka nytt och kan vara med och bidra. I modellen Social Impact Bond eller som de också kallas; sociala utfallskontrakt, såg vi verksamma verktyg för att i partnerskap med andra samhällsaktörer, finansiera och utveckla tidiga insatser för barn och unga, genom att skapa bryggor över de tre delarna beskrivna i orsakssambandet ovan.

Det vi haft med oss när vi provat modellen är att Sverige idag består av en alltmör heterogen befolkning där människor med olika behov och förutsättningar förväntas delta på samma villkor, vilket inte blir möjligt när samhället inte hittar verksamma metoder att inkludera de grupper som inte omedelbart passar in. Utmaningarna och eftersläpningen av förändringar i takt med samhällsutvecklingen, är Sverige inte ensamma om att stå inför. Forskning visar att förtroendet för demokratiska institutioner, som en konsekvens av detta, minskar i hela västvärlden.¹ Det är också därför FN:s Globala mål till 2030 syftar till att främja utvecklingen globalt i världen. Vi vet att det är av största vikt att göra allt för att uppnå dessa 17 globala mål. I vår prövning av sociala utfallskontrakt blir mål 16 särskilt relevant (Fredliga och inkluderande samhällen). Komponenterna i modellen, som beskrivs utifrån flera perspektiv i denna bok, utgår från vikten och värdet av att involvera målgruppen och tillhandahålla verktyg som bidrar till att sätta målgruppen och dess behov av förändring i fokus. Genom att involvera adresserade målgrupper får vi en ökad känsla av tillhörighet. När individer känner sig sedda och bekräftade som en resurs i vårt samhälle, och dessutom involveras i egna förändringsprocesser som en självklar aktör, ökar förutsättningarna för sociala insatser att bli hållbara. SIB möjliggör det arbetssättet, vilket har varit intressant att upptäcka – för alla som har varit involverade i vår testpilot. Genom boken hoppas vi nu att även du som läsare får kunskap om vad SIB har att erbjuda – som en nödvändig systemförändrande modell.

¹ Harrington, Matthew. Survey: People's trust has declined in business, media, government and NGOs. Harvard Business Review. 2017-01-16.

Social Impact Bond i en svensk välfärd

Inledning och bakgrund

2015 beviljades Fryshuset medel från Postkodlotteriet för att under tre år pröva den så framgångsrika finansieringsmodellen Social Impact Bond (SIB) i en svensk kontext. Prövningen kom att bli en intressant resa i en stark offentlig välfärdssektor. En välfärdssektor som i många stycken skiljer sig från den som finns i de anglosaxiska länderna där SIB har haft sin starkaste tillväxt sedan starten i Storbritannien 2010. Projektet startade genom att en styrgrupp tillsattes på Fryshuset². Styrgruppens första uppdrag blev dels att hitta en projektledning som kunde ta sig an uppdraget, dels försöka identifiera en modig kommun som var intresserad av att utgöra en pilot, ett skarpt case, en testbädd. I april 2015 var en projektledning på plats för att ge sig in i SIB-modellens olika metoder och verktyg och redan i maj uttryckte Klippan kommun, en mindre kommun i södra Sverige, ett intresse av att delta i prövningen.

Projektets ansats

Projektets ansats var att utveckla och pröva Social Impact Bond utifrån modellen på motstående sida.

Social Impact bond ska ses som ett sätt att främja social innovation och nå önskat utfall. Modellen uppstod i Storbritannien 2010. Det innovativa med modellen är att offentlig sektor, istället för att betala för genomförda aktiviteter, betalar för uppnått resultat. Kortfattat är det en modell för att öka möjligheten att finansiera social innovation och förebyggande sociala insatser för målgrupper i behov av förändring, där offentlig sektor överlåter inves-

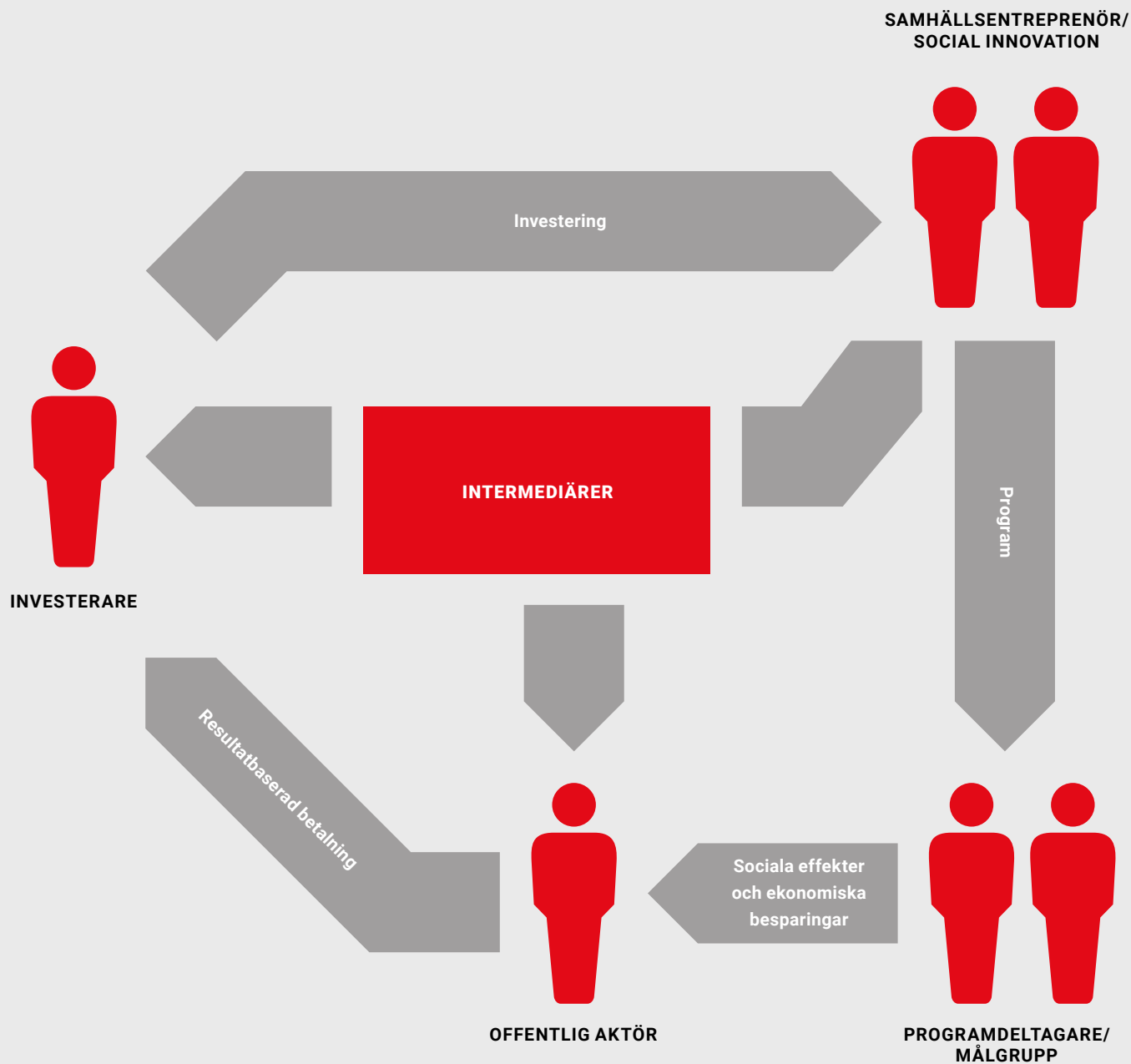
teringsrisken till privata finansiärer och även lägger ut själva genomförandet på en extern aktör. Själva modellen bygger på ett gränsöverskridande samarbete mellan offentlig, privat och idéburen sektor. I den samverkan identifierar och konkretiserar offentlig sektor vad det är för samhällseffekt och kostnadsbesparingar som är angeläget att uppnå. Med en tydlig beställning av önskad effekt arbetar sedan den externa aktören för att uppnå det beställda resultatet för en specifik målgrupp genom ett så kallat utfallskontrakt. Verksamheten är under pågående insats finansierad av den externa finansiären. Då förändringen är uppnådd, betalar offentlig sektor tillbaka ersättningen till finansiären, enligt en tydlig ersättningsmodell.

Modellen har prövats i främst Storbritannien, USA och Kanada. När Fryshuset sökte medel var det intressant att se om modellen även skulle fungera utanför det anglosaxiska systemet, i ett välfärdssystem med en stark offentlig sektor där privata investerare med samhällsengagemang är beredda att göra en investering med ett visst risktagande, men där det offentliga skulle betala först när resultaten kan påvisas och mätas i efterhand.

Utvecklingen av den anglosaxiska modellen

I de anglosaxiska länderna har filantropin länge haft en framträdande roll i samhällskontraktet där generösa skatteavdrag har givits för donationer, vilket även har gällt företag. Det i sin tur har medfört att företagen har ett stort samhällsengagemang och är vana att samarbeta med offentlig sektor och civila samhället runt olika frågor. På statlig och kommunal nivå har beslutsfattare över tid varit tydliga med att prioritera och främja social inn-

² Med Fryshusets VD Johan Oljeqvist, Fryshusets administrativa chef Torbjörn Enström, nationalekonomen Ingvar Nilsson samt Camilla Backström, författaren till rapporten; "Nya Finansieringsformer för Social Innovation" (Mötesplats för social innovation, dec 2014).



ovation med motiveringen att framtidens samhällsutmaningar är så stora och komplexa att nya lösningar måste hittas för att möta upp dessa. Utvecklingen har drivits framåt av visionära stiftelser och dedikerade eldsjälar. Storbritannien och Kanada har tagit fram sina strategier genom projektliknande initiativ, så kallade Social Finance task forces. På regeringsnivå, men även på regional nivå har man katalyserat marknaden genom att tillföra kapital för att stimulera social innovation, samfinansiera initiativ och finansiera tillväxten av intermediärer³.

En modell där målgruppen involveras och innovation möjliggörs

I Fryshusets vilja att hitta en ny modell för att finansiera sociala insatser kunde vi se att det var svårt för det offentliga att finansiera externa förebyggande och mer långsiktiga insatser där resultatet inte omedelbart kunde mätas. Samtidigt såg vi att de reaktiva insatserna inom offentlig verksamhet ofta var mycket resurskrävande och att möjligheterna att styra om dessa var svåra, främst beroende på låsta och korta budgetar i stuprörssystem. Fryshuset såg även en avsaknad av utrymme för social innovation samtidigt som vi visste att traditionella lösningar sällan fungerar på nya utmaningar – särskilt inte på insatser riktade till barn och unga, där unga för att uppnå förändring behöver involveras och bli förstärkta utifrån sin specifika livssituation. I det avseendet var det också väsentligt för Fryshuset att hitta en modell där målgruppen skulle involveras i arbetsprocessen.

Vad ville vi pröva?

Fryshuset menar i sin ansats att olika samhällsaktörer, med olika kompetenser och drivkrafter, med olika uppdrag och roller kan och vill ta ett gemensamt ansvar för att lösa samhällets skenande behov av insatser och att

SIB-modellen har en inbyggd logik för det. I vår prövning ville vi därför ta reda på om modellen kan öka samverkan mellan olika samhällssektorer även i Sverige och på så vis frigöra rådande stuprör. Vi ville också ta reda på om det är möjligt att upphandla effekt istället för aktivitet och om idéburen sektor med sin expertis och närhet till målgruppen kan bli en aktör på marknaden att räkna med kopplat till social innovation. Det var också intressant för oss att ta reda på om modellen säkerställer långsiktig finansiering för idéburen sektor i syfte att skapa varaktig förändring för målgrupper över tid.

Stort intresse från alla samhällssektorer

Eftersom vi så tidigt i processen lyckades hitta en modig kommun i Klippan, som var redo att bli en pilot, kom vi snabbt igång i vårt provande av modellen. Vi fick också draghjälp av SKL som 2015 startade en SIB-process i Norrköping ihop med Leksell Social Ventures som externa finansiärer och till vår glädje märkte vi redan i starten av projektet, att det fanns ett stort intresse för frågan.

Vårt provande

I vårt provande kommer vi att studera modellen och hur den ska utföras i ett nära samarbete med övriga samhällsaktörer. I provandet hittar vi metoder för att identifiera sociala utmaningar, involvera unga, de som arbetar nära unga och beslutsfattare. Vi lyfter data och statistik som grund för riktade arbetsmöten och ställer frågor som offentlig sektor menar inte tidigare har ställts, frågor som bland annat synliggör bakomliggande orsaker och formulerar effektmål. I prövningen funderar vi över ord och begrepp som används i den anglosaxiska modellen, men som det ännu inte finns svenska begrepp för. Bara begreppet Social Impact Bond innehåller ord som vi behöver förhålla oss till. Vi undersöker juridiska hinder vad gäller upphandling av effekt och anord-

³ "Nya Finansieringsformer för Social Innovation", Camilla Bäckström (Mötesplats för social innovation, dec 2014).

nar workshops riktade till beställare, investerare, utförare och intermediärer i syfte att generera gemensam kunskap kring modellen. I vår omvärldsbevakning tar vi på oss rollen som samordnare av ett nordiskt SIB-nätverk för att även kunna följa utveckling av SIB i Norden och är med och initierar ett effektmättningsnätverk för ökad kunskap om effektmätning. Redan ett år in i vår prövning inser vi vikten och värdet av frågorna i modellen och lanserar under pågående prövning Institutet för sociala effekter som en verksamhet inom Fryshuset, där vi tydligt intar rollen som intermediär. Till Institutet knyter vi även ett initierat Advisory board med representanter från samtliga samhällsaktörer i en SIB, för att ytterligare främja prövningen av modellen. Vår prövning kommer att bli en intressant resa i ett svenskt välfärdssystem som vi menar behöver utmanas i sina arbetsformer.

Syftet med en bok om SIB

Genom boken vill vi sprida kunskap om SIB som modell samt hur den, som vi ser det katalyserar en nödvändig systemförändring – bort från rådande stuprör, bort från kortsiktiga brandkårsuttryckningar. Vi vill visa hur modellen öppnar upp för nya lösningar på samtida utmaningar och i sin form bjuder in de samhällsaktörer som vill vara med och skapa långsiktiga samhällsförändringar mot gemensamt satta resultatmål. I vår kunskapsspridning kommer vi främst att beskriva Fryshusets SIB-pilot, men också lyfta våra parallella erfarenheter av att kommunicera och bygga modellen under de tre år som prövningen pågår. Vi belyser även utvecklingen av modellen i Norden och i världen för övrigt. För att vidga perspektiven kommer boken också ge röst till en rad andra aktörer som under perioden provat eller på annat sätt har kunskaper om modellen. Det gör att du som läsare kan ta dig från det operativa marknära, mer provande beskrivningarna från ett idéburet perspektiv till det mer affärsmässiga, strategiska och juridiska aspekterna vad gäller sociala utfallskontrakt. Genom de olika beskrivningarna blir det också så tydligt vilka olika ansatser vi har, vilket språk vi rör oss med och vilka incitament som driver

oss i frågorna kopplat till sociala investeringar. Fryshuset är målgruppsnära i sina beskrivningar av modellen, SKL strategiska och övergripande, Leksell Social Ventures, tillika Prosper social impact intar det affärsmässiga perspektivet, DLA Piper det juridiska, men samtliga är tydliga i hur de vill göra skillnad i sociala frågor. Att vi är olika och tillför olika kompetenser, både utmanar och bidrar till modellens styrka – att vara just systemförändrande. Som läsare av boken kan du läsa den från pärm till pärm eller utifrån de perspektiv du själv vill ta del av, i din kunskapsinhämtning vad avser modellen.

Upplägget i boken har följande struktur:

En beskrivning av:

- Vad en Social Impact Bond är
- Varför en Social Impact Bond?
 - Hur processenagnar de olika aktörerna
- Arbetsprocessen i en SIB-modell
- Utvecklingen av SIB internationell och i Norden
- Fryshusets skarpa case i Klippan kommun
- Ett upprättat avtal mellan parterna
- Effektmätningens roll och betydelse i en SIB
- Värdet av samarbetet utifrån Klippans perspektiv
- Vår prövning i en svensk kontext –
 - hur gick det? Lärdomar och hinder
- Slutsatser av Fryshusets prövning
- En intermediärs roll på marknaden
 - ur ett privat aktörsperspektiv
- En investerars incitament att arbeta med SIB
- SIB i Norrköping
- Juridiken – vilka möjligheter finns?
- Efterord

Vad är en Social Impact Bond?

Social Impact Bond (SIB) skapades i Storbritannien av Social Finance UK. Förenklat är det en modell för att finansiera såväl social innovation som förebyggande sociala insatser. Modellen bygger på samverkan mellan fyra aktörer; beställare, utförare, finansiär och intermediär. Beställaren utgörs oftast av offentlig sektor som identifierar, konkretiserar och upphandlar en önskad förändring för en specifik målgrupp och avsätter pengar för uppnått resultat. Utföraren är den aktör, ofta idéburen, som svarar på upphandlingen och som beskriver hur man ska uppnå den uttalade förändringen för målgruppen. Finansiären, ofta en privat investerare, är den som finansierar pågående insats på väg mot resultatet. Ersättningen från det offentliga betalas ut när resultatet är uppnått och det är först då den externa finansiären får tillbaka sitt kapital, ibland med ränta. Intermediären är en oberoende aktör som kartlägger, processleder, hittar finansiärer och identifierar utförare, samordnar parterna, skapar avtal och partnerskap, mäter och följer upp resultaten mot den upphandlade förändringen.

SIB – ett systemförändrande verktyg

SIB ska ses som ett systemförändrande verktyg där man främst flyttar fokus från aktiviteter till effekter och resultat. På så vis skapas utrymme för innovation och kreativitet samtidigt som man bevakar målgruppens bästa. Modellen innebär fokus på att utvärdera, mäta, styra och leda förändringsprocesser. Den skapar också förutsättningar för organisationer att bygga kapacitet för sociala insatser. Genom framtagna verktyg för uppföljning blir det också tydligt vad som fungerar för målgruppen och inte.

Gränsöverskridande samverkan för att pröva innovativa lösningar

SIB-modellen bjuder in till samverkan mellan olika samhällsaktörer som tillsammans vill lösa en samhällsutmaning och komma fram till innovativa lösningar. I sin konstruktion finner offentlig sektor en extern finansiering för tidiga och förebyggande insatser och säkrar kapital till utföraren. Eftersom modellen bygger på att offentlig sektor betalar först när samhällsnyttan levereras är det den privata finansiären, som under tiden som insatsen pågår, tar den större finansiella risken. Återbetalningen till finansiären är kopplad till korta och långsiktiga resultat enligt avtal. I och med den konstruktionen kan det offentliga flytta fokus från tidigare transaktionsstyrda aktiviteter till att tillsammans med övriga aktörer, kontinuerligt följa upp den upphandlade innovativa insatsen mot den satta förändringen i ett tydligt utfallskontrakt. Modellen har främst prövats i Storbritannien, USA och Kanada sedan den lanserades i Storbritannien 2010, men sprids nu snabbt även utanför de anglosaxiska länderna. Styrkan i modellen är att det inte finns en global lösning som passar alla. Varje land behöver utgå från sitt eget sammanhang när det gäller kultur, lagstiftning, samhällssystem samt identifiera var de största samhällsutmaningarna finns⁴.

4 "Nya Finansieringsformer för Social Innovation", Camilla Bäckström (Mötesplats för social innovation, dec 2014).

BESTÄLLARE AV SAMHÄLLSEFFEKT

Betalar till investerare om effekterna uppnås.
Kan vara offentlig sektor, stiftelse eller företag
som betalar var och en eller tillsammans.



INTERMEDIÄR

En oberoende projektledare.



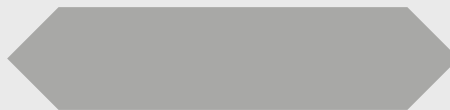
UTFÖRARE

Arbetar med målgruppen för
att uppnå specifik samhällseffekt
som gynnar både målgrupp och samhälle.
Levererar samhällseffekt.



INVESTERARE

Tillhandahåller riskkapital.
De får endast avkastning om
förbättrade effekter uppnås.



Varför en SIB? Hur gagnar processen de olika aktörerna och samhället?

Stora delar av den offentliga budgeten går till att reparera problem

En av de främsta fördelarna med SIB-modellen är att den adresserar en grundläggande problematik i vårt välfärdssystem; ett system som inte är konstruerat för förebyggande och tidiga insatser. Den problematiken ska ses i relation till att stora samhällsfrågor som psykisk ohälsa, segregation och utanförskap, trots stora insatser till enorma kostnader, har en accelererande ökning. Idag går stora delar av den offentliga budgeten till att reagera och reparera problem som redan har uppstått istället för att identifiera, agera och styra resurserna till förebyggande insatser. SIB-modellen har ett inbyggt ramverk för att både möta upp den akuta insatsen och låta kunskapen genom insatsen övergå i ett långsiktigt förebyggande arbete.

Öppnar upp för social innovation

I SIB-modellen utgör offentlig sektor, beställare av den förändring man vill nå, utan att i förväg specificera HUR en insats ska genomföras. Genom upphandling av effekt öppnar modellen upp för externa utförare att beskriva med vilka metoder och arbetsformer man ska nå de formulerade effektmålen. Enligt SIB-modellen ska sedan dessa metoder och arbetsformer i en lyckad lösning implementeras av den offentliga aktören och övergå i ett förebyggande arbete. Som upphandlad aktör bidrar på så vis den externa aktören med överföring av innovativ kunskap till den offentliga beställaren av förändringen. Det är i den kunskapsöverföringen som själva systemförändringen sker.

Skapar systemförändring

Systemförändringen i modellen sker även genom att offentlig sektor öppnar upp för andra aktörer; som intermediärer, utförare och investerare som tillsammans bildar ett partnerskap där nya aktörer bidrar med nya lösningar med stort fokus på att insatsen ska uppnå hållbar förändring för målgruppen. Genom ett gemensamt ansvar på väg mot resultaten i kontinuerliga uppföljningar inom partnerskapet skapas också möjlighet att dela med sig av ny kunskap, tillgång till breda nätverk, stöd till utförare, men också möjligheten att bryta om man ser att insatsen inte styr mot det förväntade resultatet. I uppföljningen av resultaten finns också en extern utvärderare som noggrant följer insatsen och rapporterar till partnerskapet hur processen mot målen fortskrider.

Säkerställer att våra skattemedel används rätt

Det förfarande ska ses i relation till att offentlig sektor av tradition i hög grad endast upphandlar aktivitet. När väl en aktör har vunnit en upphandling styrs insatsen av de aktiviteter som leverantören uppgivit att den ska leverera. Risken är stor när det gäller sociala insatser att målgruppen har andra behov än vad man som beställare har kunskap om vid upphandlingstillfället, vilket gör att aktiviteterna riskerar att inte leda till avsedd förändring för målgruppen. SIB som modell bygger på en effektstyrd logik för att komma fram till ett underlag för upphandling och målgång för sociala insatser. Den grundar sig också på ett ekosystem för samverkan mellan olika parter och innehåller metoder för hur skattemedel kan användas framgångsrikt med hjälp av privat kapital – med andra



ord; modellen säkerställer i hög grad att våra skattemedel används rätt.

Modellen skapar nya förutsättningar för idéburen sektor

Sammanfattningsvis skapar SIB-modellen förutsättningar för offentlig sektor att öppna upp för innovation, styra mot önskat resultat och samtidigt genom insatsen investera i förebyggande insatser där skattemedel i hög grad används till insatser som levererar en specificerad mätbar effekt. Modellen skapar också förutsättningar för idéburen sektor och sociala entreprenörer att utveck-

la nya typer av insatser. I modellen får också investerare möjlighet att länka finansiell avkastning till en synlig samhällseffekt. Investeraren ges vidare förutsättningar att katalysera sociala innovationer och på så vis finansiera socialt entreprenörskap samtidigt som den prövar sina egna finansiella modeller. Vi menar att kombinationen av den här typen av gränsöverskridande samverkan på sikt leder till en nödvändig systemförändring, där gjorda investeringar i insatser följs upp i form av uppnådda effekter -och inte som idag när genomförda aktiviteter ses som ett resultat.

Arbetsprocessen i en SIB

SIB – den finansiella lösningen

SIB utgör den finansiella lösningen och själva partnerskapets roll och ansvar på väg mot den formulerade förändringen för en målgrupp. För att få tillräckligt mycket kunskap om målgruppen som ska adresseras behövs en längre undersökande arbetsprocess innan ett ekonomiskt värde kan sättas och partnerskapet bildas med den finansiella lösningen som grund. I den anglosaxiska modellen tar det cirka ett och ett halvt år att komma fram till bildandet av ett partnerskap. Det är intermediären som har rollen att vara motorn i arbetsprocessen.

Faktorer som behöver vara på plats

Inför Fryshusets start i Klippan studerade vi den anglosaxiska modellen för att få kunskap om en möjlig arbetsprocess. Det vi initialt finner är att förutsättningarna för att en SIB ska kunna etableras är att framförallt åtta faktorer behöver vara på plats.

8 faktorer

- ✓ en tydlig målgrupp definieras som går att avgränsa
- ✓ målgruppen eller de som arbetar nära målgruppen tidigt involveras i arbetsprocessen
- ✓ en tydlig förändring formuleras för den adresserade målgruppen
- ✓ meningsfulla och mätbara effektmål samt utfallsindikatorer finns att följa på vägen
- ✓ involverade parter fokuserar på önskad förändring och lägger mindre tid på att mäta att insatsen blivit utförd
- ✓ det finns ett satt värde på kvantifierbara besparingar
- ✓ det finns en definierad tidshorisont så att utbetalningar kan kopplas till olika tidpunkter och måluppfyllelser vid dessa
- ✓ de involverade parterna har en genuin tillit till varandra och vilja till transparens under hela processen

Arbetsprocessens faser

Fryshuset identifierar även att arbetsprocessen i en SIB-modell innehåller fyra faser. Följande beskrivna arbetsprocess är den som Fryshuset har tagit fram inspirerade av den anglosaxiska modellen.

Den första fasen – förstudien

Den första fasen utgörs av en förstudie. Arbetet inleds genom att kommunen som ett första steg, formulerar en adresserad samhällsutmaning. Efter det görs intervjuer kopplat till utmaningen med berörda verksamhetsledare och identifierad målgrupp. Frågorna har sin grund i SWOT analysens struktur; vilka styrkor, svagheter, möjligheter, hot/förändringar ser de intervjuade kopplat till kommunens uttalade samhällsutmaning. Intervjuerna sammanställs först till ett PM som sedan skickas ut

till de intervjuade personerna för att säkerställa att rätt tolkning har gjorts av det som sagts. I ett arbetsmöte med berörda chefer och kommunledning fördjupas sedan analysen av det som framkommit i intervjuerna och kopplas till statistik via till exempel regionförbundens rapporter. Det slutliga resultatet av förstudien sammanställs därefter i en rapport innehållande problemanalys, målgruppsanalys, slutsatser och rekommendationer med en tydligt adresserad målgrupp i behov av förändring och formulerat effektmål.



Foto: Moa Karlberg

Den andra fasen – att strukturera SIB

Den andra fasen syftar till att skapa strukturerna inför själva SIB-lösningen. Det är den fas där det som framkommit i rapporten ska avgränsas ytterligare vad gäller målgrupp och problemområde. För att synliggöra alla delar behöver en rad data tas fram. Intermediären är den som initierar och samordnar det arbetet. Men mycket av arbetet ligger i denna fas på kommunen där de behöver ta fram underlag för att tydligare definiera målgrupp, målgruppens behov och fastställa värden för olika insatser. Det görs genom att använda sig av förändringsteorin (se kapitlet om effektmätning på sidan 40) som grund för att komma fram till mätbara effektmål och indikatorer på kort och lång sikt. Även ett ekonomiskt värde ska sättas på förändringen genom en socioekonomisk analys. Vidare ska underlag för avtal tas fram mellan beställaren och utföraren samt ett förfrågningsunderlag för upphandling vad gäller utföraren. Förfrågningsunderlaget i upphandlingen ska efterfråga effekt, inte insats. Med andra ord uttrycka den förändring som den externa utföraren förväntas uppnå med insatsen och skapa förutsättningar för innovation. Avtal måste finnas i upphandlingen som hanterar problematiken om en utförare inte lyckas styra mot målet. Ny aktör måste då kunna tas in och kontraktet brytas med den befintliga utföraren. Upphandlingen är trogen förändringen för målgruppen – inte aktören. Finansierare sökes – och man tar fram förslag på olika finansieringslösningar. Parterna kan bryta samarbetet under denna fas – om de upptäcker att researcharbetet ändrar förutsättningar för genomförandet av en SIB. Om kommunen väljer att gå vidare går man in i nästa fas – själva partnerskapet och den finansiella lösningen – SIB som modell för att uppnå social förändring.

Den tredje fasen – genomförandet

I den tredje fasen skapas en samverkansmodell för utförande samt eventuell involvering av privata finansiärer. Partnerskap ska bildas mellan kommunen, intermediären, finansiärer och utförare. Utvärderare ska utses, en plan för effektmätning och en modell ska utarbetas för hur utbetalning till finansiärerna ska ske. Hur detta utformas finns det ingen mall för. Det är partnerskapets aktörer som kommer fram till lösningen i ett gemensamt arbete. Avtal upprättas mellan parterna och styrgrupp bildas. Partnerskapets första uppgift kan vara att utse utförare av insatsen. Det är också viktigt att en plan utarbetas för hur insatsen parallellt ska implementeras i ordinarie verksamhet eller modeller för hur den ska skalas upp och spridas inom olika förvaltningar – för hållbarhet på sikt.

Den fjärde fasen – utvärdering och återbetalning

Utförarna, som noga valts ut av det bildade partnerskapet har uppdraget att uppnå de satta effektmålen med dess indikatorer. Hur detta uppnås lägger sig inte partnerskapet i. Att de satta indikatorerna uppnås följs dock av en utvärderare och de framtagna värdena rapporteras till styrgruppen, som kontinuerligt träffas under perioden för insatsen. Intermediären är den som kan vara sammankallande för dessa möten. Under mötena finns också investeraren med för att följa att gjord investering får avsedd effekt. Utbetalning till utföraren sker ofta löpande efter en tydlig ersättningsmodell. Om utföraren över tid inte uppnår de satta indikatorerna, ska avtal vara formulerade på ett sådant sätt att man kan avbryta insatsen och ny utförare sökas.





Camilla Backström
Senior Business Advisor,
Naya AB

Utvecklingen av SIB internationellt och i Norden⁵

Innan vi ger oss in på att beskriva vår prövning av SIB i en svensk kontext kan det vara intressant att följa den snabba utvecklingen av SIB i världen.

När vi startade SIB-projektet på Fryshuset 2015 visste vi att det fanns 60 rapporterade SIB med en investering på 216 miljoner dollar. Med tanke på att en första SIB lanserades 2010 och att det tar tid att sätta en SIB menar vi att det är en snabb utveckling när det idag – åtta år senare, finns 89 Social Impact Bonds runt om i världen med en sammanlagd investering på 3,4 miljarder kronor (392 MUSD) för en adresserad målgrupp på 738 600 människor enligt Social Finance Impact Bond Global Database. Eftersom det tar tid innan resultat i form av data kan presenteras, är det endast 22 SIB (utfallskontrakt) 2018 som har rapporterat sina delresultat. 21 av dessa har visat positiva resultat. Tillväxten går också snabbt kopplat till antalet lanserade SIB. De största områdena för investeringar finns inom arbetsmarknadsåtgärder, subventionerade bostäder för de som inte har råd, barn- och familjerelaterade åtgärder samt hälsa. Hittills har totalt tio utfallskontrakt rapporterat en 100% återbetalning av kapital i kombination med avkastning, kopplat till ett framgångsrikt utfall av SIB. Ytterligare åtta har rapporterat att de påbörjat utbetalningar baserat på framgångsrika resultat. Petersborough-fängelset var den första SIB som lanserades och har rapporterat ett minskat återfall i kriminalitet efter avtjänat straff i den definierade målgruppen med 9% och att investerarna fått tillbaka sitt investerade kapital plus 3% i årlig avkastning. Det är viktigt att komma ihåg att utvecklingen av SIB vilar på en ung

och relativt liten marknad. De flesta utfallskontrakten är små till storleken och kräver en avgränsad målgrupp, vilket sätter en begränsning på storleken. I dagsläget vill investerarna inte ta allt för stor risk, vilket ibland kan motverka utrymmet för social innovation. SIB-modellen kan också verka komplicerad eftersom den involverar så många olika intressenter och innehåller komplexa juridiska frågeställningar.

Utvecklingen i Norden

Vi finner det extra intressant att följa det som sker i våra grannländer Norge, Danmark och Finland, eftersom samtliga nordiska länder har en liknande välfärdsstat med ambitionen att den ska vara öppen för alla och erbjuda likabehandling för medborgarna. Grundfilosofin för det nordiska välfärdssamhället står sig fortfarande starkt i samtliga länder, men vi uppmärksammar att ett nytt samhälle håller på att växa fram där insikten om att justeringar i välfärden är nödvändiga. I och med det kan vi också se att efterfrågan på social innovation och nya sätt att bemöta vår tids stora samhällsutmaningar ökar. De nordiska välfärdsstaterna har över tid skapat väl fungerande system för att hantera problem när de uppstår, men att de fortfarande saknar manöverutrymme för att arbeta med förebyggande och tidiga insatser, vilket innebär att insatserna riskerar att bli kostsamma

⁵ Kapitlet baseras på samtal med: Jussi Nykänen, Epiqus (Finland), Espen Dae, FERD (Norge) och Mathias Kryspin Sørensen, Ernst & Young (Danmark).



både ur ett mänskligt och ekonomiskt perspektiv. Det är i detta sammanhang som grundtesen i SIB-modellen blir extra intressant då den erbjuder en lösning där offentlig sektor ges möjligheten att pröva nya innovativa lösningar, och att skattemedel används på ett effektivt sätt. Den erbjuder även konkreta strukturer för att forma gränsöverskridande samarbeten på tvären av befintliga samhällssektorer för att finna de mest effektiva lösningarna där målgruppens bästa är i fokus för samtliga parter. Rådande stuprör gör att välfärdsstaten idag saknar en helhetssyn på specifika målgrupper. Fokus på korta budgetar istället för att lösa långsiktiga problem är ännu ett hinder. Vidare är det svårt för tjänstemän att ta risker då det inte ingår i deras uppdrag att göra det – utan mer på att säkerställa att skattemedel fördelas rättvist efter rådande behov.

Ett ökat intresse för att upphandla effekt, men kunskap saknas

Vidare hindras tillväxten av SIB i de nordiska länderna av bristande kunskap om modellen som konstruktion. Även specifika områden som juridiska frågeställningar, skatte- och bokföringsfrågor behöver ytterligare belysas. Det är till exempel svårt för kommunerna att upphandla enligt modellen om man inte förstår den underliggande logiken i en SIB. Vi kan se att kommuner visar ett ökat intresse av att upphandla resultat och effekter, men att det saknas kunskap om kravställen utifrån effektmått. Ytterligare ett hinder finner vi i modellen när utförare ska väljas, eftersom majoriteten av utförare saknar vana att mäta resultat och effekter av sina verksamheter och därför har svårt att visa på evidens, med andra ord; hur säkerställer beställaren att man väljer den som är bäst lämpad att nå önskad

förändring. Sätter vi det i relation till kommunernas ovana att skapa utfallsbaserade avtal med sociala företag och ideella organisationer, kan vi konstatera att det krävs en hel del kunskapsbyggande innan området kan ta fart. Därför välkomnar vi också regeringens ansats att ge i uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att se över hur upphandling kan kopplas till sociala utfallskontrakt⁶. Men innan vi har mer kunskap kring området är det önskvärt att man initialt fokuserar på utmaningar som är enkla att mäta, där det finns tydligt framtagna data och statistik för att skapa en baseline, ett nuläge.

Intermediärens roll och betydelse

Intermediärens roll är av stor betydelse. I samtliga nordiska länder finns det få aktörer som intagit den intermediära rollen inom SIB-området, vilket också inneburit att man har haft svårt att hitta en finansieringsmodell som alla parter är bekväma med, då intermediären i hög grad behöver hålla en form av neutralitet i genomförandet, och i konstruktionen representera alla parter.

Stora stiftelser har drivit på utvecklingen

När vi tittar närmare på våra grannländer kan vi se att de nordiska länderna Finland, Norge och Danmark ligger steget före Sverige med att acceptera och pröva SIB-modellen. Det finns flera anledningar till det. En viktig faktor är att det i samtliga tre länder finns stora stiftelser som har varit drivande i utvecklingen lokalt för sociala investeringar och sociala företag. Detta i kombination med att staten har ställt sig positiv till att pröva nya finansieringslösningar för att stimulera tillväxten av social innovation. I Finland kan vi även se att brist på statliga medel och en svag konjunktur har varit bidragande till att skynda på prövningen av att samverka med privata finansiärer för

att uppnå specifika mål. Tittar vi extra på Finland kan vi konstatera att de kommit längst i Norden när det gäller att pröva och utveckla SIB-modellen.

I Finland är det framför allt stiftelsen SITRA som drivit på utvecklingen de senaste fyra åren. För att beskriva vad SITRA är, kommer vi nära genom att säga att det är Finlands motsvarighet till den Svenska Jubileumsfonden. Stiftelsen i sig är oberoende men har direkta kopplingar till riksdagen. Genom sitt fokus på impact investment de senaste fyra åren har SITRA skapat möjligheter för en stark intermediär att utvecklas genom Epikus. Epikus lanserade sin första SIB hösten 2015. Det är en fond på strax under €1 miljon där det satta effektmålet är att minska antalet sjukskrivningsdagar inom offentlig sektor. Deras andra SIB lanserades 2016 med fokus på att få nyanlända i arbete med en fond runt €14 miljoner. Även en tredje SIB är under utveckling och fokuserar på förebyggande insatser i syfte att minska utanförskapet hos barn och unga. Indikatorerna bygger på det faktiska nyttjandet av kommunens tjänster av målgruppen barn och unga som ligger i riskgruppen med fattiga familjer, familjer med psykiska problem, missbruksproblem, låg utbildningsnivå och ensamstående föräldrar.

SITRA har stimulerat utvecklingen i Finland med ren kunskapsspridning kombinerat med att de har investerat i de första fonderna, vilket dragit till sig andra finansiärer framförallt från Family offices som investerade i den första fonden. Den andra fonden drog till sig en rad andra investerare; varav två från detaljhandeln, från olika stiftelser, den finska ortodoxa kyrkan, European Investment Fund samt även ett par privata investerare.

SITRA – en oberoende jubileumsfond

Några nyckelfaktorer till SITRAs framgång är att de har tillgång till data och därför kan modellera olika socia-

6 Se uppdraget samt DLA Pipers text

la utmaningar och uppskatta kostnaderna som de för med sig. Tillgången till data medför möjligheter att analysera i detalj hur problemen uppstår, vilket ger en förståelse för hur man kan undvika att de återkommer. Med SITRAs band till riksdagen är den också en betrodd organisation och viktig signalbärare. Det är möjligt att man inte hade haft samma framgång om det bara hade varit privata organisationer som hade arbetat fram konceptet. Epique, som intermediärer har också spelat en viktig roll, där de har passerat alla legala och skatterelaterade instanser för den här typen av investeringar och till slut skapade den första fonden, som gav ett praktiskt exempel på att det går att göra. Det finska parlamentet spelar också en roll i den finska utvecklingen av SIB. De har arbetat genom SITRA och departementet för "economic affairs and labour", som har varit modiga och godkänt anbud till den andra i raden av SIB som fokuserar på nyanlända. I offentlig sektor finns det nu ett uttalat behov av att få utbildning i hur man genomför upphandlingar som inte endast fokuserar på pris, utan även väger in önskat resultat.

Norge har avsatt 20 MNK till en SIB-pilot

Även Norge har haft en viktig privat aktör som har drivit utvecklingen framåt runt sociala investeringar, Ferd Social Entrepreneurs. Idag tittar även Norge på SIB som en intressant modell. Norges motsvarighet till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) KS har utvecklat en hemsida för informationsspridning till offentlig sektor om SIB. Stortinget kom 2015 ut med ett uppdrag att genomföra en SIB-pilot för att minska återfallsgraden av de som skrivs ut från norsk kriminalvård. Tre år senare, 2018, avsatte Norge 20 MNK i stadsbudgeten till en SIB-pilot som ska pågå under två år med fokus på kriminalvård där Justitiedepartementet är beställaren. Detaljerna runt utformningen är fortfarande inte specificerad, men det som är klart, är att det är Kriminalvården som har fått uppdraget att iscensätta piloten.

I Norge är man rädd att vinsterna ska bli för höga

Det finns även andra SIB under utveckling där Oslo kommun arbetar med ett förslag som fokuserar på att minska utanförskapet bland barn och unga. Det innebär att det finns en SIB på gång på nationell nivå och en på lokal nivå i Oslo. I Norge uppmärksammar man ett ökat intresse från kommuner att göra offentliga upphandlingar som bygger på SIB/utfallskontrakt. Utmaningarna i Norge är först och främst att många är rädda att vinsterna ska bli för höga där dessa skulle föredra att se en utveckling där vinsten är förutsägbar. Det vill säga, en utveckling av modeller för "pay for success" med offerter kopplat till tydliga resultat.

I Norge finns också ett ökande antal investerare som visar intresse för kontrakt kopplade till resultat. Den stora utmaningen ligger dock i att hitta investerare som är villiga att ta hög risk utan möjligheten till hög avkastning.

Önskar stöd av Norges motsvarighet till SKL

Virke, en arbetsgivarorganisation som representerar över 21 000 verksamheter, tillika Innovation Norge och flera andra organisationer har uttryckt intresse att genomföra en SIB. I Norge vill man gärna att motsvarigheten ska gå in och stödja utvecklingen av SIB på ett liknande sätt som SKL gjort i Sverige. Norge har en utmaning med att många barn slutar skolan för tidigt. Att adressera den målgruppen i en SIB skulle skapa möjligheter att arbeta med förebyggande och tidiga insatser. Även arbetsinkludering bland unga är ett område som behöver nya lösningar.

Den stora förändringen i Norge är att förståelsen för SIB bland byråkrater på systemnivå har ökat. En slutsats är att allt arbete de senaste åren, kombinerat med beslutet i stadsbudgeten och stortingsbeslutet 2015, nu ligger till grund för att en första SIB i Norge kommer att lanseras under 2018.

I Danmark har DSK katalyserat SIB-marknaden

Acceptansen för Social Impact Bond och pay-for-successliknande instrument har initialt varit en trög process i Danmark. Många olika koncept och modeller har prövats på olika sätt, men det var inte förrän hösten 2017 som konkreta projekt sjösattes och efter det talar man om rena ketchupeffekter.

Det har främst varit den Danske Sociale Kapitalfond (DSK) som tagit täten och katalyserat marknaden genom en egen framtagen modell, en kombination av SIB- och en payment-by-result modell. Den Danske Sociale Kapitalfond är en social investeringsfond som startades 2011 av Lars Jannick Johansen i samarbete med TrygFonden. DSK har under många år arbetat för att minska utanförskapet i Danmark genom att investera i och utveckla arbetsintegrerande sociala företag. Genom många års erfarenhet med sociala investeringar och fokus på arbetsintegration har nu DSK utvecklat en alternativ finansieringsmodell som liknar en SIB. Under första kvartalet 2017 sjösatte de flera projekt tillsammans med en rad olika kommuner runtom Danmark. Projekten bygger på en modell där den Danske Sociale Kapitalfond agerar utförare med uppdraget att utbilda lokala företag i kommunerna – hur man arbetar med arbetsintegrering för att få dem som står långt från arbetsmarknaden i arbete. Om den Danske Sociale kapitalfond lyckas med att få en specifik andel av de långtidsarbetslösa i arbete får DSK tillbaka sin investering från kommunen. I modellen synliggörs även hur de lokala företagen bidrar till ökad tillväxt.

Snabba och konkreta resultat

I den danska modellen tonas den privata investeraren ner. Modellen presenteras mer som ett pay for success kontrakt mellan kommunen och utföraren där utföraren tar på sig risken för investeringen, vilket gör det lättare att försvara modellen. Framgången i modellen ligger också i att den Danske Sociale Kapitalfond har riktat sig

till målgrupper som uppnått snabba och konkreta resultat, vilket gjort att det har varit lätt att kommunicera fördelarna med modellen. Detta i ett läge där Danmark har stora utmaningar i att få människor i arbete. Nästa steg i utvecklingen är troligtvis att bjuda in privata investerare i modellen där ingången är via utföraren. Genom att hålla kvar dialogen endast mellan utföraren och kommunen förenklar man modellen. Den danska modellen saknar med andra ord en oberoende intermediär.

För att ytterligare stimulera utvecklingen av sociala investeringar och SIB-liknande modeller skapade det danska finansdepartementet under 2017 två fonder. Att finansdepartementet satte fokus på området signalerade att regeringen ansåg området viktigt. Även Skandia fattade beslut om att öronmärka 500 miljoner danska kronor för sociala investeringar i syfte att investera i större projekt.

När kommuner såg framgången i modellen vände motståndet

Från det att debatten om SIB startade i Danmark bytte den under hösten 2017 fokus från att handla om SIB-modellens vara eller icke vara, till HUR modellen kan generera bättre sociala effekter oavsett politisk tillhörighet. När kommuner såg framgången i modellen vände också motståndet till en vilja att själva vara beställare av projekt för att adressera lokala samhällsutmaningar inom områden som ungdomsarbetslöshet, integration och psykisk hälsa.

I Danmark menar man att SIB-modellen bör fungera i den nordiska välfärdsstaten. Den barriär som behöver adresseras är de starka vattendelarna mellan offentlig sektor, näringsliv och idéburen sektor. Det som kan bidra till den så nödvändiga systemförändringen som SIB-modellen medför, är att offentlig sektor just nu är mer överbelastad än någonsin med ökande samhällsutmaningar samtidigt som användandet av data och statistik i modellen ökar transparensen för vad som fungerar och vad som inte gör det.



Lena Lago
Social impact manager,
Institutet för sociala effekter

Fryshusets pilotstudie – ett skarpt case

Utmaningarna talade för behovet av nya samverkansformer

Fryshuset startade sin prövning av SIB mitt under tillströmningen av flyktingar hösten 2015. Samhällsutmaningen att inkludera grupper som stod utanför samhället var stor och det talades om den stora sociala omställningen av vårt välfärdssystem. På Fryshuset ställde vi oss frågan om offentlig sektor skulle klara av befintliga utmaningar när man förutom tillströmningen av nyanlända även hade utmaningar som växande sjukförsäkrings-tal, ökad psykisk ohälsa, långtidsarbetslöshet samtidigt

som våldet ökade i våra förorter. Rådande utmaningar talade för behovet av nya samverkans- och finansieringsmodeller, vilket vi såg att SIB i sin konstruktion innehöll.

I jakten på lösningar kunde vi i vår omvärld uppfatta en stark vilja från såväl näringslivets som civilsamhällets aktörer att göra mer, men att det saknades en organisering för det. Behovet av innovativa lösningar uttalades och institutioner som Mötesplats för social innovation på Malmö Högskola fick en stark arena att agera på. Även unga sociala entreprenörer blev en synlig grupp, snabba att se lösningar där många hade kraft, kunskap och idéer att också agera utifrån, men

där frågan om hur detta skulle samordnas och finansieras ofta kvarstod.

I Sverige är det av tradition offentlig sektor som med skattemedel ska finansiera sociala insatser för grupper i behov av förändring. I den förändrade samhällsbilden under flyktingtillströmningen ökade kravet på nya lösningar samtidigt som trycket ökade på våra skattemedel. SIB i sin konstruktion hade som vi såg det svaret dels på hur samverkan mellan olika sektorer skulle organiseras, dels hur den skulle skapa förutsättningar för social innovation samt hur det skulle kunna finansieras. SIB handlar i hög grad om att använda våra skattemedel rätt.

SIB ett verktyg för social förändring

På Fryshuset hade vi redan från början en stark tro på att SIB kan vara ett verktyg för social förändring genom dess logik och teoretiska grund, trots att vi självklart inte visste vad som väntade oss under prövningen ute i kommunerna i det praktiska arbetet. I prövningen upptäcker vi tidigt att SIB utmanar oss i sin konstruktion, samtidigt som den inspirerar oss att verkligen försöka förstå modellen och på så vis utveckla den. Den främsta utmaningen är att modellen utmanar flera delar i våra offentliga system, främst vad gäller korta budgetperioder och rådande stuprör, men också ovanan att samverka sektorer emellan genom de uttalade rollerna i en SIB genom beställaren, utföraren, investeraren och intermediären. Modellen kräver att parterna försöker förstå varandras incitament och uppdrag, drivkrafter och kulturer, men också varandras resurser och affärslogik. Jämfört med de anglosaxiska länderna saknas denna vana i Sverige. Det talas mycket om samverkan inom offentlig sektor och mellan olika samhällssektorer, men i avsaknad av fördelat ansvar, gemensam målbild och kvalitetssäkrad uppföljning, är vår iakttagelse att samverkan mer sker i parallella spår än att den gör skillnad på riktigt.

SIB kräver en noggrann arbetsprocess

Men i och med att SIB inte är lättfångat, att den tar tid att sätta, att konstruktionen är så ny och så omedelbart utmanar våra system, är det väsentligt när man ska försöka förstå vad SIB är – att också förstå dess utmaning och komplexitet. SIB kräver en noggrann arbetsprocess och tydlig styrning. Den kräver struktur och samordning samt att någon part tar på sig att driva processen framåt. Vidare kräver den relationer, stabilitet och uthållighet i sin långsiktighet. Vi tror att vi bäst förmedlar vad SIB är och hur man arbetar med modellen genom att föra dig som läsare så nära vårt prövande som möjligt – med dess utmaningar och möjligheter, metoder och verktyg – sätta i sina rätta sammanhang. Vi låter därför det som sker under pilotstudien, med den energi och vilja som växer fram inom projektledningen på Fryshuset och det som parallellt sker i vår omvärld – utgöra kunskapskällan i vår beskrivning av SIB i en svensk kontext. Under pilotstudien har vi haft förmånen att få göra förstudier i sammanlagt tre kommuner. Här väljer vi att beskriva en av dessa - det som sker i Klippan kommun. Vi vill dock vara tydliga med att de lärdomar som vi förmedlar i våra slutsatser, är samlade erfarenheter från hela vår pilotstudie.

Case: Klippan kommun

Det skarpa caset i Klippan kommun – och det som händer i omvärlden under pilotstudien

Redan våren 2015 inleder Fryshuset ett samarbete med Klippan kommun i södra Sverige kring initiativet att pröva Social Impact Bond-modellen i ett svenskt sammanhang. Kommundirektören hade sedan tidigare ett stort intresse för sociala investeringar – där man under en tid följt Ingvar Nilssons studier⁷ kring förebyggande sociala insatser för barn och unga och vikten av att göra sociala investeringar genom så kallade sociala investeringsfonder. I och med det såg Fryshuset en kommun med ett tydligt politiskt uppdrag att arbeta förebyggande med sociala insatser.

Ord som inte är vanliga i kommunvärlden

I de inledande mötena upplevde kommunen att det var oklart vad SIB-modellen innebar. Ett telefonmöte i maj 2015 är intressant att gå tillbaka till; ett samtal mellan dåvarande kommundirektören och Fryshuset. I samtalet lyftes ord, begrepp och uttryck som används i modellen, och där kommundirektören vid det tillfället så tydligt reagerade på ord som pay by results, avkastning och effektmätning. Han menade att orden inte användes i kommunvärlden, att man istället talade om resurser, åtgärder och utvärdering. Det var vårt första möte med att aktörer i en SIB har olika språk, olika utgångspunkter och hur viktig dialogen blir mellan dessa för att förstå varandras agendor och incitament att ingå i modellen. Utgångspunkten för Fryshuset kom att bli att det är kommunen, via dess målgrupp och medarbetare som är experter på den utmaning

de själva kommer att adressera och att det är deras kultur och tradition som måste vara utgångspunkten, i det förändringsarbete som gemensamt skulle påbörjas.

SIB bygger på att komma fram till en tydlig affärsmodell

Parallellt pågick ett samtal på Fryshuset om själva upp-lägget. Samtidigt som vi sålde båten skulle vi tillverka den. Hur modellen skulle se ut i färdigt skick visste vi inte, eftersom vi testade den i skarpt läge. Vi förde ständiga samtal om inriktning, val av metoder, hur processen måste se ut och vad det var vi skulle ta betalt för och inte. Vi var från början på det klara med, att om vi ska vi pröva modellen fullt ut – måste vi veta vad offentlig sektor är beredda att betala för, eftersom SIB bygger på att komma fram till en tydlig affärsmodell.

Att formulera en övergripande social utmaning

Redan från start var Fryshuset väl inläst på kommunens sociala utmaningar via Region Skånes väl dokumenterade Välfärdsbokslut med jämförande data och statistik för regionen och riket. Via statistiken kunde projektledningen visa på att kommunen hade utmaningar och att SIB i sin konstruktion, hade en arbetsprocess som i hög grad kunde synliggöra dessa. Det första steget för kommunen, om de var intresserade att pröva modellen, var att formulera en övergripande social utmaning som man såg som angelägen att få analyserad via en förstudie. Kommunen beslutade sig för att undersöka utmaningen; unga vilsna föräldrar och deras barn i Klippan.

⁷ Utanförskapets pris En bok om förebyggande sociala insatser, Ingvar Nilsson, Anders Wadeskog, Lena Hök och Nima Sanandaji, Studentlitteratur, 2014



Ovant att tänka i förändringsbilder

Som grund för förstudien genomfördes intervjuer med föräldrar på familjecentraler, med medarbetare och verksamhetschefer på mödravård, barnavård, inom barnomsorg och skola och jämfördes sedan med insamlad data och statistik. En reflektion efter intervjuerna var de professionellas ovana i att tänka i förändringsbilder. Intervjuerna syftade inte till att hitta lösningarna på de utmaningar de såg, utan mer på att förstå de bakomliggande orsakerna – och utifrån den förståelsen hitta en förändringsbild. Inledningsvis var det svårt för de intervjuade att inte komma in på lösningar, samtidigt som vi uppfattade att de uttryckte ett värde i att få fokusera på frågan varför en viss problematik var kopplad till en viss målgrupp och hur en förändrad situation för målgruppen skulle kunna se ut.

Intermediärens roll som motor

Under Almedalsveckan 2015 fanns SIB-projektet med under två event, ett via ett gemensamt samarbete med Mötesplats för social innovation (Malmö Högskola) och ett via ett eget seminarium. Intressant under båda dessa tillfällen var dels att så många deltagare lyfte viljan att samverka utifrån helt andra former än vad som är gängse idag, dels att SIB-modellen verkade innehålla så många delar för att underlätta denna samverkan. Vi noterade också hur stort värde man tillskrev själva intermediärrollen. Många menade att det var helt avgörande för en SIB-process att intermediären verkade som motor i den sociala förändring som man tillsammans ville åstadkomma. Det stora intresset för modellen från investerarna var påtaglig, men också hur de olika aktörerna talade förbi varandra. En reflektion var även hur lite det talades om själva målgruppen. De olika aktörerna och vikten av

deras samverkan lyftes – men inte vikten av målgrupp-snära involvering och hur väsentlig den är för att på sikt uppnå hållbar förändring. Den reflektionen kom också att bli viktig i vår fortsatta prövning; att ständigt bevaka att målgruppen involverades i samtalen runt modellen.

Seminariet startade i en viss skepticism

Det var även intressant att följa den ansats som Fryshusets moderator hade i vårt eget seminarium som just fokuserade på möjligheterna i modellen; om vi skulle pröva den, vilka vinster skulle då uppstå för samhället? Om andra aktörer än offentlig sektor gavs möjligheten att delta för att uppnå hållbar förändring; vad skulle hända då? Stort fokus lades på förebyggande insatser, men samtalet inom den initierade panelen⁸ kom främst att handla om att det skulle behövas riktigt stora sociala fonder för att klara de stora utmaningarna. Vår notering var att seminariet startade i en viss skepticism, men att en försiktig nyfikenhet till slut väcktes även hos politikererna. Samtliga i panelen var rörande överens om att vi behövde se över våra system, hitta nya innovativa vägar och att vi stod inför en social omställning som helt klart behövde innovativa metoder.

Prövningen av SIB tog fart efter Almedalen

Inspirerade av allt detta började Fryshuset redan under Almedalsveckan att tala om att inta rollen som intermediär främst för att aldrig tappa fokus på målgruppens behov och dess involvering i sociala förändringsprocesser. Vi började också se möjligheten att som intermediär vara med och katalysera en helt ny marknad för idéburen sektor. Prövningen av SIB i Sverige tog som vi ser det fart efter Almedalen 2015.

Genom SIB-modellen såg kommunen nya möjligheter

I juli 2015 skulle de kvalitativa intervjuerna i Klippan genom förstudien sammanställas till ett PM. För att säkerställa rätt tolkningar av det som sagts under intervjuerna skickades sammanställningen ut för godkännande till de som hade intervjuats. Utifrån frågorna som hade ställts och svaren som givits, växte en bild av olika grupperingar och adresserade målgrupper av kommuninvånarna fram – på ett för Klippan helt nytt sätt, vilket väckte intresse. Ett arbetsmöte ägde sedan rum i september där problemanalysen som framställdes i PMet ytterligare skulle fördjupas. Syftet med arbetsmötet var att komma fram till vilken av målgrupperna som var i störst behov av förändring. Arbetsmötet kom via den fördjupade analysen fram till en grupp familjer, som av en specifik anledning fick sina barn omhändertagna, vilket man försökt att hitta lösningar för under en längre tid. Genom SIB-modellen såg kommunen en möjlighet att hitta innovativa arbetsformer för att bättre kunna stödja den målgruppen.

Workshopen blev snabbt fullbokad

För att ytterligare lära oss om modellen och hur olika samhällsaktörer ser på SIB som ett finansiellt instrument, bjöd Fryshuset hösten 2015 in till en workshop med representanter från offentlig, privat och ideell sektor. Åter igen slogs vi av det stora intresset från den privata sektorn. Vi var från början övertygade om att vi inte skulle få representanter från näringslivet att avsätta en hel dag för att diskutera sociala investeringar, men de inbjudna tackade genast ja och ville också ta med sig andra. Under workshopen blev det på nytt tydligt hur olika vi ser på modellen, att vi talar olika språk, ser olika saker. Offentlig sektor ställde sig även frågande till nyttan av

⁸ Ola Jönsson, moderator, Quest; Ingvar Nilsson, nationalekonom, SEEAB; Annika Strandhäll, dåvarande socialförsäkringsminister S; Janinne Alm Eriksson, riksdagsledamot MP; Johan Oljeqvist, VD Fryshuset och Henrik Storm Dyrssen, dåvarande VD Leksell Social Ventures).

den externa finansiären, när man i kommunerna själva kan låna pengar – om det just var pengar som saknades. Även en ovilja att lämna ifrån sig kontrollen genom ett partnerskap kunde skönjas. Dessa hinder kommer ur vårt perspektiv, också visa sig utgöra de största barriärerna under vår prövning.

Ett politiskt beslut om ett utgöra ett skarpt case

Prövningen av SIB i Klippan löpte på under hösten 2015. PMet och det genomförda arbetsmötet sammanställdes till en rapport som sedan låg till grund för en tjänsteskrivelse och i november 2015 fattade politiken beslut om att gå vidare och på så vis utgöra ett skarpt case för att pröva SIB i ett svenskt sammanhang. Processen fortsatte genom att undersöka om det förelåg några juridiska hinder vad avsåg upphandling av effekt. Med på det mötet var en rad aktörer⁹. Frågorna ställde sig genast på rad. Vad skulle förfrågningsunderlaget innehålla gällande den effekt som en utförare skulle leverera och vad skulle det innebära för processen om utföraren inte nådde delmålen? Kunde man då bryta avtalet och istället ta in en annan utförare? Frågan om vem som hade det yttersta ansvaret att driva förändringen för målgruppen lyftes också. Var det kommunen som beställare av förändringen, intermediären som ju tog på sig att vara motorn i processen eller var det finansiären, eftersom denne riskerade att förlora pengar om utföraren inte lyckades med insatsen? Vidare diskuterades det hur avtalen skulle se ut och upprättas mellan parterna och hur affärsmodellen skulle se ut för intermediären och investeraren. Diskussioner fördes kring modeller för uppnådda resultat och hur en ersättningsmodell för utbetalning till utföraren och återbetalning till investeraren skulle se ut.

Den intermediära rollen – komplexiteten i modellen växer fram

I det läge vi befinner oss i prövningen av SIB-modellen inser vi vikten av den intermediära rollen och den komplexitet som den medför. Mötet kring de juridiska aspekterna visade att involverade aktörer måste kunna följa vad som ska uppnås i den upphandlade insatsen, vilket i sin tur innebär noggranna mätningar. För att kunna göra kontinuerliga avstämningar behövs mätbara indikatorer. För att komma fram till indikatorerna behövs fördjupade kartläggningar. För att veta att det är just den upphandlade insatsen som gjort skillnad krävs en startpunkt, en baseline, vilket man får genom att ta fram data och statistik, definiera målgrupp, vilka behov målgrupper har, vilka insatser som görs idag och vad dessa insatser i dagsläget leder till. Man måste också ta reda på vilka kostnader som insatserna utgör i nuläget och vilken förväntad besparing som en förändring kommer att innebära. I den anglosaxiska modellen lyfts också vikten av evidens i de metoder som man ska upphandla – för att säkerställa låg risk för investerarna. En vidare fråga var om all den efterfrågade dokumentationen och viljan att ta fram all information skulle finnas inom offentlig sektor. Vi riktade också frågan till vår egen sektor; om idéburna organisationer skulle vara med och svara på upphandlingar som i så hög grad efterfrågade evidens, skulle vi då kunna svara och visa på denna evidens? Och om evidens i allt för hög grad krävdes, vilket utrymme skulle då finnas för helt nya lösningar – den innovationstanke som så tydligt finns i modellen? Det är också i det här läget som vi inser att den intagna intermediärrollen innebär att Fryshusetets verksamheter inte kan komma ifråga som utförare av insatsen i ett senare skede av processen. Att det skulle innebära konsultjäv. I det fortsatta arbetet intar vi en så neutral roll som möjligt i syfte att bistå kommunen i innovationsarbetet för den adresserade målgruppen.

⁹ Med på mötet var Henrik Norinder, Universitetsadjunkt, Juridiska institutionen, Lunds Universitet, Lena Lago, Fryshuset, Chefen för upphandlingsenheten samt kommunens jurist, Klippan kommun, Henrik Storm Dyrssen, Leksell Social Ventures.

Framtagandet av en logikmodell

I januari 2016 påbörjades den fördjupade kartläggningen av den målgrupp som skulle ingå i pilotstudien (den fas då strukturerna i en SIB ska skapas). Tillsammans med den lokala samordnaren för SIB-processen i Klippan samt en enhetschef för socialförvaltningen arbetades ett antal värden fram via ett insatslogiskt verktyg (se sidan 33). Operativa mål i form av indikatorer och effektmål togs fram samt hur, var och när insatsen skulle följas upp. Även ett strategiskt mål formulerades vad avser viljan att insatsen sedan skulle tas emot av förvaltningen och på så vis utgöra en systemförändrande faktor. Systemförändringen ska ses i att insatsen upphandlas för att lösa en akut situation för en adresserad målgrupp, men att en lyckad lösning sedan implementeras i ordinarie verksamhet och på så vis blir en förebyggande insats.

Mängder av frågor ställs till Klippan

Utifrån logikmallen formulerade Fryshuset sedan ett stort antal frågor riktade till Klippan i syfte att få en exakt definition av målgruppen; hur många de var, vilka de var, vilka behov de hade, vilka insatser som redan gjordes för målgruppen samt vilka effekter de insatserna hade till vilka kostnader. Klippan, som samtidigt befann sig i löpande verksamhet hade först svårt att hitta tiden att svara på alla frågorna. När de väl gjorde det fann de frågorna intressanta, men svåra att svara på. Den typen av information som efterfrågades fanns inte samlad och behövde då sammanställas, vilket krävde både tid och kunskap. För att hitta svaren på frågorna kom vi överens om att träffa dem som kunde tänkas ha den efterfrågade kunskapen; samtliga handläggare på socialförvaltningen.

En ny kommundirektör på plats i Klippan

Samtidigt som vi gick in i pilotstudien fick vi reda på att kommundirektören skulle gå i pension, och att en ny var

på väg att anställas. I februari hade Fryshuset det första mötet med den nya kommunledningen och frågorna ställde sig på nytt på rad. Den stora utmaningen för Fryshuset var att åter igen försöka beskriva de stora sammanhangen, vad en SIB är och varför vi i så hög grad trodde på modellen samt det intressanta i det vi hittills kommit fram till och vilken tillgång vi kunde se i samverkan mellan parterna. Den nya kommundirektören förstod konstruktionen och syftet med partnerskapet, men den stora frågan kom att handla om den externa finansieringen. Kommunen hade ju egna pengar eller kunde låna om de behövde. Politiken å andra sidan, hävdade i samma möte att det främst var angeläget för kommunen att ta till sig av den innovativa delen i modellen. Kommunstyrelsens ordförande menade att de i kommunen över tid hade prövat olika metoder för den adresserade målgruppen och att SIB i sin lösning erbjöd något annat. Ett partnerskap med olika intressenter, skulle dessutom skapa ett tryck på kommunen som beställare av en förändring – och därför intressant att titta på som en innovativ och systemförändrande lösning. Kommundirektören kunde se förtjänsten, men vill lyssna in den externa finansierarens incitament att göra investeringen – och ett nytt möte bokades in en månad senare då en investerare var med och berättade varför SIB var intressant ur ett investerarperspektiv (se LSV på sidan 61). Parallellt med att den nya kommundirektören kom på plats pågick även ett byte av förvaltningschef inom socialförvaltningen, vilket försvårade den så nödvändiga förankringen av pilotstudien i kommunens ledningsgrupp.

Möte med socialförvaltningen i Klippan

I april 2016 träffade Fryshuset samtlig personal inom socialförvaltningen i Klippan för att få ökad kunskap om den adresserade målgruppen. Fryshuset sökte svar på en rad frågor för att kunna definiera målgrupp, verifiera önskad förändring, skapa en tydlig bild av vilka metoder som redan användes, vilket stöd olika familjer fick till vilka

	INSATSLOGIK	INDIKATORER	DATAKÄLLOR	ANTAGANDEN/HOT Vilka förutsättningar krävs för lyckat utfall?
ÖVERGRIPANDE SYFTE OCH MÅL (Strategiskt/ långsiktigt)	Vad förväntas vi uppnå på lång sikt? Minska antalet omhändertagna barn i den definierade målgruppen	Vad i insatsen kan mätas över tid? - Minskade kostnader för familjehemsplaceringar - Att förvaltningen vill-implementera metoden (2017)	Vilken data utgår vi från över tid? Kostnader för familjehemsplaceringar under 2014 och 2015	- Uthållig politisk vilja i sociala investeringar - Förvaltnings-övergripande ledning - Samverkan förvaltning utförare - Vilja från kommunen till samverkan med externa aktörer
RESULTAT OCH UTFALL (Operativt)	Vad förväntas vi uppnå på kort sikt? Minska antalet barn som blir omhändertagna i den definierade målgruppen jämfört med åren 2014 och 2015	Hur kan insatsen mätas under pilotstudien? Tertialmätningar för minskade kostnader under 2017	Vilken data utgår vi från under pilotstudien? Statistik gällande antalet barn som blev placerade under 2014 och 2015	- Att pilotstudien kommer igång i aug 2016 - Att det går att värdera och mäta utifrån statistiken - Att utföraren lyckas nå målgruppen - Stabilitet i målgruppen vad gäller in- och utflyttning
AKTIVITETER OCH PROCESSMÅTT	Vilket ramverk behöver tydliggöras? - Skapa arenor för lärande i att må bra, klara vardagen, föräldraskap kopplat till hem, skola, fritid - Vara brobyggare mellan målgrupp och förvaltning för ökad trygghet och långsiktighet	Hur följer vi upp insatsen? - Via utvärdering - Täta möten mellan utföraren och den lokala samordnaren - Styrgruppen	Vilken data ska följas upp? Enkäter som belyser målgruppens upplevda situation vad gäller hälsa, vardag, nätverk, föräldraskap vid starten av pilotstudien och vid dess avslut	- Att det finns en "open minded" kultur inom förvaltningen - En gemensam etisk kod
RESURSER	Vilka resurser kommer att krävas? - Lokaler - Personal	Hur vet vi att det är rätt sätta resurser? Sätta leveransmål i förfrågningsunderlaget följs kontinuerligt upp	Vilken data kan användas för att mäta resurserna? En sammanvägning av uppnått resultat och utfall i effektmål och indikatorer, personaltäthet, omkostnader, enkäter	- Att det finns en stabilitet i personer som är knutna till pilotstudien - Att utföraren har rätt kompetens och har riggat insatsen rätt

kostnader samt vilket värde en förändring skulle innebära både mänskligt och ekonomiskt för familjerna och kommunen. I mötet med alla frågorna menade personalen att det ställdes högst relevanta frågor, men att de inte var vana att få dessa och därför inte omedelbart fann svaren.

Ser möjligheten att starta i befintliga strukturer

När Fryshuset sammanfattade mötet med personalen uppmärksammade vi en tydlig vilja till förändring för målgruppen inom förvaltningen. Fryshuset fann en samlad kompetens och bred kunskap om den adresserade målgruppen inom befintlig personal, vilket bådade gott för det långsiktiga arbetet runt målgruppen. Mötet med förvaltningen gav också den kunskap som krävdes för att kunna ta fram ett antal effektmål för insatsen där det första definierades till; att minska antalet omhändertagna barn i den definierade målgruppen med 50% under 36 månader. Det andra till; att föräldrar skulle förstå och agera efter uppsatta mål i en nerskriven vårdplan och det tredje till; att i samverkan mellan socialtjänsten och skolan skulle barnen nå målen för årskursen i skolan/förskolan.

Att mäta och följa upp

I samtal med förvaltningen förde vi också samtal om hur vi skulle få tag på data och statistik som berättade om hur olika värden såg ut vid starten av insatsen och hur indikatorer ska mätas över tid. Eftersom många av värdena skulle följas upp av förskolan och skolan kom vi fram till att se över vilka mätningar och kvalitetsuppföljningar som ändå gjordes och så långt det var möjligt följa dessa. Vi hade nu så många värden samlade att vi kunde ingå avtal med Klippan.

Ett avtal upprättas mellan parterna

Under våren 2016 upprättades ett avtal mellan Fryshuset och Klippan kommun. Avtalet grundade sig på det poli-

tiska beslutet om en pilotstudie och utgjorde även grund för en eventuell fortsättning i ett SIB-partnerskap. Fryshuset finner avtalet intressant eftersom det i avtalsform beskriver uppdraget, processen, samarbetet och dess värden. Vi väljer därför att här beskriva stora delar av innehållet i avtalet. I avtalet kan man läsa att kommunen och Fryshuset är beredda att utifrån förstudien fortsätta samarbetet genom en pilotstudie som syftar till att på ett innovativt sätt skapa förutsättningar för en SIB-lösning där avtal ingås med de olika aktörer som anges (se avtalet i sin helhet på nästa uppslag).

Bistå kommunen i upphandlingsförfarandet

I provandet mötte också Fryshuset Klippan kommuns upphandlingsenhet, vilka visade stort intresse för att upphandla effekt. De såg inga direkta hinder för att göra det, utan menade att informationen vad gällde målgruppens behov, definition och tydligt satta indikatorer och effektmål skulle bilda underlag för själva förfrågningsunderlaget. Även tydligheten att beskriva utförarens kompetens samt det operativa målet kontra det mer långsiktigt strategiska målet; att kunskapen skulle implementeras och på sikt ägas av förvaltningen, var viktiga delar att få med i förfrågningsunderlaget.

Ur investerarens perspektiv

Innehållet i förfrågningsunderlaget var också intressant för investeraren Leksell Social Ventures. Ju högre tydlighet i vilka resultat som utföraren skulle uppnå, desto lägre risk skulle det innebära för investeraren. En oprövad, icke evidensbaserad metod och otydligt formulerade mål ökar risken för att insatsen inte lyckas, ur investerarens perspektiv, vilket även skulle äventyra det investerade kapitalet. Vikten av tydlighet är därför helt avgörande när man ska sätta ett värde på själva förändringen. Processen under våren pågick därför utifrån två håll; ett från att skaffa så mycket kunskap som möjligt om målgruppen kopplat

till data och statistik, kostnader och behov, ett annat från att formulera mätbara indikatorer, effektmål samt vilket värde själva förändringen skulle få för kommunen på kort och lång sikt genom socioekonomiska analyser. Samtliga värden skulle sedan skrivas in i förfrågningsunderlaget och ligga till grund för själva affärsmodellen; hur utbetalning skulle ske från finansiären till utföraren och från kommunen till finansiären, men också ligga till grund för avkastning, kopplad till hög eller låg risk.

Vilka besparingar kan göras?

För att kunna identifiera vilken besparing kommunen skulle göra genom att uppnå effektmålet, behövde vi få information om vilka kostnader som fanns kopplade till hela processen runt den adresserade utmaningen. På nytt behövde ett stort antal frågor ställas till socialförvaltningen i syfte att synliggöra processen och dess kostnader. Ett Excel-ark sammanställdes och beräkningar gjordes utifrån hur lång tid (minuter, timmar, dagar, veckor) som ett visst moment tog att genomföra och en ungefärlig timkostnad för detta – samt hur många som var involverade i att utföra dessa. Vidare sammanställdes samtliga kostnader för placeringar samt kostnader för uppföljningar av dessa vad gäller resor och nedlagd tid för de samma. Det sättet att sammanställa kostnader grundat på en specifik målgrupp var nytt för kommunen.

Ett avgörande möte i Klippan

I oktober 2016 träffade Fryshuset hela kommunledningen i Klippan. Syftet var att komma fram till om pilotstudien skulle leda fram till bildandet av ett partnerskap. På mötet framkom det att den tillförordnade socialchef som vi fört samtal med under sensommaren inte längre jobbade kvar i kommunen. Istället var den nya förvaltningschefen på plats. Det var hennes första dag på jobbet, vilket gjorde att Fryshuset på nytt fick förklara vad en SIB är – innan de framtagna värdena kunde presenteras. Intres-

set var stort bland de närvarande politikerna och tjänstemännen, frågorna framåtsyftande och konstruktiva. Även den externa finansiärens involvering i partnerskapet sågs som en tillgång. Kommundirektören var dock tydlig; den nya förvaltningschefen var tvungen att först ges tid att komma på plats för att lära känna förvaltningen och dess utmaningar samt att det var upp till denne att besluta om nästa steg. Ansåg förvaltningschefen att SIB var en del av lösningen skulle de andra ställa sig bakom det, gjorde inte chefen det, utan såg att förvaltningen själva skulle kunna uppnå målet genom interna insatser, skulle det beslutet gälla.

Processen upphör

Det skulle dröja ytterligare två månader innan Fryshuset fick beskedet att Klippan valde att inte gå vidare i processen och bilda ett partnerskap. Efter ett och ett halvt års intensivt arbete – tog samarbetet slut. Kommunen valde att hitta interna lösningar för den definierade målgruppen. Det var kommunens utsedda samordnare under SIB-piloten som gav beskedet till Fryshuset. Under den period som dels förstudien, dels pilotstudien pågått hade ett kvalificerat arbete utförts där många värden tagits fram, men mycket hade också hänt i kommunen under denna period som gjorde att det blev svårmanövrerat för kommunen att fatta beslut om en fortsättning. Vi kan också se, att kanske den främsta orsaken till att kommunen hoppade av, var den svaga förankringen av SIB-piloten i ledningsgruppen, som i sin tur byggde på alla byten av förvaltningschefer. Relationer och stabilitet är, som vi ser det, helt avgörande för en process, som tar så pass lång tid att sätta som en SIB-konstruktion. Men varför Klippan kommun valde att avsluta samarbetet och vilket värde de såg i processen låter vi den utsedda samordnaren i Klippan Henrik Ehrenberg beskriva (se sidan 38).

Avtalet mellan Klippan kommun och Fryshuset

Under pilotstudien ska Kommunen och Fryshuset analysera hur partnerskapsstrukturen och ramarna kring SIB-lösningen ska utformas. Kommunen och Fryshuset ska under pilotstudien samarbeta för att hitta formerna för en finansiell modell och finna konkreta former för att nå effektmålet; ”Minska antalet omhändertagna barn i Klippan kommun”.

Finansiering samt aktörer

Under pilotstudien är strävan att man ska finna en extern finansiär som erbjuder finansiering av åtgärd som syftar till att nå effektmålet. Inom ramen för SIB-lösningen ska det sedan ingås ett avtal mellan Kommunen och finansiären avseende finansieringen av projektet. SIB-lösningen syftar till att främja innovation och att ta till vara kunskap och nya idéer för att uppnå det eftersträlvade effektmålet. En utförare kommer att vara den som praktiskt genomför arbetet med att uppnå effektmålet. Utförarens verksamhet inom ramen för SIB-lösningen finansieras av finansiären. Kommunen kommer att ingå ett separat avtal med utföraren avseende utförandet av projektet.

Inom ramen för pilotstudien måste det fastställas hur resultatet av de åtgärder som vidtas för att uppnå effektmålet ska mätas. Mätningarna genomförs av en oberoende utvärderare. Återbetalning av pengar till finansiären, inklusive ränta, sker baserat på uppnådd och uppmätt effekt. Finansiären

tar en ekonomisk risk i upplägget, men tanken är inte att finansiären ska riskera hela det investerade kapitalet. Avsikten är att som en del av pilotstudien identifiera lämplig nivå på finansiärens risk med beaktande av vad marknaden är villig att acceptera samt vad Kommunen är beredd att acceptera och att identifiera vilken ränta som bör gälla vid återbetalning av finansiärens investerade kapital. Det ska också utredas om strukturen kräver en garant som kan lyfta av en del av finansiärens risk.

I SIB-lösningen kommer intermediären, Kommunen och finansiären att ingå ett separat avtal med utvärderaren avseende de tjänster denne tillhandahåller. Utvärderaren arbetar på uppdrag av både Kommunen och finansiären och har i uppdrag att utföra oberoende kontinuerlig effektmätning för att kontrollera i vilken mån effektmålet uppnås. Utöver ovanstående aktörer finns en mellanhand mellan Kommunen och övriga kallad intermediär. Intermediärens roll är att knyta samman beställare (kommunen), finansiär och utförare. Intermediären är med sin sakkunskap ett stöd till beställaren, finansiären och utföraren. Om pilotstudien övergår i en SIB-lösning ska Intermediär vara Fryshuset.

Fryshusets åtaganden under pilotstudien

- Bistå Kommunen i att komma fram till en definierad målgrupp, tydliga effektmål och indikatorer.

- Bistå Kommunen med att hitta intresserade finansiärer.
- Bistå finansiär och Kommunen med att skapa en finansieringsmodell.
- Bistå Kommunen med socioekonomiska kalkyler/bokslut.
- Bistå Kommunen med att hitta en kvalificerad oberoende utvärderare.

Fryshusets åtaganden under SIB-lösningen

Om Kommunen och Fryshuset efter genomförd pilotstudie inte beslutar att avbryta projektet kommer Fryshuset att inta rollen som intermediären under SIB-lösningen. Fryshuset svarar som intermediär gentemot Kommunen för följande.

- I samverkan med Kommunen och lokal utförare utgöra processledare för den förändring som SIB-lösningen avser.
- Bistå Kommunen, finansiär, utförare och utvärderare vad gäller juridik och utformning av partnerskapsavtal
- Bistå med rådgivning till alla inblandade parter.
- Utgöra sammankallande för styrgruppen där Kommunen, finansiären och intermediären är representerade.
- Vidareutveckla arbetet enligt Fryshusets åtaganden.

Kommunens åtagande

Kommunen har följande åtagande under pilotstudien som beställare gentemot intermediären:

- Samarbeta med intermediären och ge intermediären och utföraren tillgång till nödvändiga data och handlingar (i den mån detta kan lagligen delas med utförare och intermediär) under pilotstudien och för SIB-lösningens utförande.
- Överväga och vara öppen för genomförande av förändringar av arbetssätt och policys i den mån det skulle underlätta utförarens arbete.
- Förutom arbetet i styrgruppen, inte blanda sig i eller försöka påverka utförarens eller intermediärens arbete (varken dess strategi eller dagliga verksamhet).
- Kommunen ansvarar också för att bedöma om upphandlingsskyldighet föreligger samt att besluta om genomförande av upphandlingar och dess utformning. Kommunen genomför också självständigt nödvändiga upphandlingar och ingår de kontrakt som krävs för genomförande av SIB-lösningen. Vid behov och där detta är lämpligt kan Fryshuset bistå Kommunen vid sådana upphandlingar (avtalet finns som offentlig handling, Klippan kommun).

Värdet av pilotprojektet utifrån Klippans perspektiv

Vilket värde pilotprojektet hade för kommunen menar Henrik är en fråga som inte är en alldeles enkel fråga att svara på, men kanske var det innovationsaspekten. Arbetssättet var nytt jämfört med det som var rådande i kommunen. I samarbetet med Fryshuset introducerades ett helt nytt sätt att tänka och framför allt ett nytt sätt att arbeta på, ett sätt som vände på perspektiven. Kommunen såg ett stort värde i att få ta del av Fryshusets arbetsprocess och på så vis få en extern hävstång i en utmaning som förvaltningen själva inte maktade med på grund av invanda mönster. Ett mönster som på olika sätt begränsade medarbetarna.

Även delarna i en SIB visade sig användbara

Det nya perspektivet handlade främst om att sätta målgruppens behov i fokus och låta det bli styrande istället för kommunens traditionella metoder och verktyg som över tid inte givit önskat resultat. SIB-projektet kom in

i ett läge då förvaltningen stod inför stora utmaningar med pengar som bara rann iväg utan något synligt resultat där piloten gav medarbetarna helt nya verktyg genom den fördjupade kartläggningen, ett verktyg som sedan kom att användas i det fortsatta arbetet. Fryshusets sätt att presentera SIB-modellen visade, att även om en

”Det nya perspektivet handlade främst om att sätta målgruppens behov i fokus och låta det bli styrande”

fullskalig Social Impact Bond var målet, kom delarna i arbetsprocessen under piloten, att visa sig vara användbara och värdefulla.

Internt hade man de resurser som krävdes

Att processen inte kom vidare till nästa steg, menar Henrik handlade om tajmning – att piloten helt enkelt inte kom rätt i tiden, trots stora utmaningar inom förvaltningen. Det fanns en tydlig vilja att göra något mer, men då tillfället inte riktigt passade, blev det svårt att fortsätta. En bidragande orsak till den prioriteringen var också att man från Klippans sida menade att kommunen redan hade de resurser internt som krävdes för att arbeta med den definierade målgruppen, vilket gjorde att de inte såg någon anledning, att till exempel ta in externa finansierare som SIB i sin konstruktion bygger på. Henrik håller med om att alla byten av förvaltningschefer försvårade processen och även det faktum att det saknades en förankring i ledningsgruppen. Nödvändigheten att hitta en långsiktig lösning för hela socialförvaltningen var stor vid det tillfälle då den nya förvaltningschefen tog över – vilket gjorde att SIB som en lösning bara för en del av förvaltningen, på så vis blev fel i den interna processen.

Svårt att lösa problem när det är systemet som måste förändras

Klippan kommun är övertygade om att den största barriären för att införa SIB-modeller i Sverige, är de rådande kulturerna inom våra olika samhällssektorer. Att de är så olika. Det finns inslag av kommuner som vill och försöker tänka nytt, men i det offentliga måste det finnas en grad av tröghet i processen och innovationen måste hållas på en viss nivå annars blir det för svårt att ta till sig. Andra sektorer är mer snabbfotade och har ett dessutom ett annat språkbruk. Oliketerna i kulturerna visar sig när olika parter ska försöka samarbeta och det är inte bara i SIB-projektet som dessa skillnader synliggörs. Det är lätt

att parterna vid olika samverkansprojekt arbetar i parallella spår, och på så vis bara fortsätter att göra det man alltid gjort. Det är svårt att få till ett samarbete som på riktigt får ett hållbart värde för målgruppen, mycket beroende på att strukturerna i institutionerna i sig kan vara själva orsaken till problemet, till exempel att målgrupper faller mellan stolarna. Det är svårt att hitta lösningar, när det är systemet i sin grund, som behöver förändras.

Pilotstudien fick helt klart operativa effekter

Efter pilotprojektet har Klippan kommun inte arbetat utifrån resultatstyrningen i modellen, däremot har den grundläggande kartläggningen och underlaget som togs fram med hjälp av samarbetet varit värdefullt. Den kunskap som utvecklades i piloten har använts i andra insatser som förvaltningen arbetat med där direkta kopplingar mellan åtgärd och resultat har gjorts på ett sätt, som inte gjordes tidigare. Förvaltningen har också arbetat vidare med personalgruppen och gjort mer ingående analyser om hur kommunen arbetar inom förvaltningen. Pilotstudien fick helt klart operativa effekter. Däremot har det strategiska arbetet som introducerades via samarbetet inte förankrats lika tydligt. Klippan kommun lyfter dock sättet att tänka som den största effekten av pilotarbetet, själva perspektivskiftet, men menar att de själva har en bit kvar i processen – för att sättet att tänka ska leda till innovativa lösningar i Klippan.

Effektmätningens roll och betydelse i en SIB

Vår fortsatta prövning

Hur ska framtagna värden användas?

I vår fortsatta prövning av modellen, kom vi förutom att göra fler förstudier i andra kommuner, även att fördjupa oss i effektmätning. Vi hade under vägen insett dess stora värde som verktyg för ledning och styrning i offentlig sektor, men även värdet av effektmätning i vår egen idéburna sektor, där vi av tradition är mer vana att kavla upp ärmarna och arbeta operativt, än att fundera över om eller hur verksamheten utifrån en formell mätning bidrar till en förflyttning för en individ eller inte. Vi kunde också uppfatta en ökad efterfrågan från våra samarbetspartners att få svar på vilket värde till exempel ett bidrag till en specifik verksamhet kunde få i termer av samhällsnytta.

Vi menade att en ökad medvetenhet om det skulle leda till verksamhetsutveckling för såväl idéburen som offentlig sektor.

Varför och hur ska vi mäta?

Ett ökat intresse för effektmätning sker även i vår omvärld där vi kan iaktta att man i jakten på att ta fram värden, antingen riskerar att hamna i allt för omfattande byråkrati eller i det motsatta – att effektmätning riskerar att tas fram på allt för lösa grunder. Den mest centrala frågan för oss kom därför att handla om varför och hur man ska mäta samt hur resultaten i mätningen ska användas. Vi kom också fram till att det inte finns en specifik metod för att mäta effekter, utan varje utmaning, fråga eller insats behöver sina verktyg. Det viktigaste för oss under prövningen blev därför att samla på oss så många verktyg som möjligt i syfte att kunna möta upp olika aktörers behov av mätning. Vi kom också fram till att skulle vi vara innovativa i vårt sätt att hitta nya lösningar på insatser,

måste vi också vara innovativa i vårt sätt att hitta mätmetoder. För oss var rätt fokus i frågan avgörande för att uppnå systemförändring för en målgrupp. Vi kunde se att mätning av resultat måste flytta fokus från att mäta gjorda aktiviteter till att se vilket värde de genomförda aktiviteterna fått för en specifik målgrupp. Att endast följa upp vilka aktiviteter som genomförts utan att säkerställa att aktiviteterna fått avsedd effekt, visste vi genom erfarenhet, bara medförde att målgrupper snurrades runt i våra system till höga kostnader. Vi kunde också i vår prövning konstatera att en del förändringar för specifika målgrupper inte var mätbara och heller inte intressanta att mäta, men att det som går att mäta och som på så vis kan få ett formulerat värde både för individen och samhället, såg vi som angeläget att tillhandahålla metoder och verktyg för.

Effektmätningens betydelse i ett utvärderingsarbete

Vi är nog alla eniga om att effektmätning är viktigt där många redan nu lägger ner mycket tid och resurser på att mäta sociala insatser. Men frågan är vad det är vi mäter och vilket värde vi tillskriver resultaten. Från Fryshusets sida menar vi att det blir riktigt intressant när vi kan peka på att resultaten från de mätningar vi genomfört, får ett faktiskt värde för individer, verksamheter och samhället i stort.

Att mäta och följa upp effekten av sociala insatser, sociala investeringar, donationer och bidrag är ett intresseområde som ökat markant de senaste åren. Effektmätning är ju även själva navet i Social Impact Bonds då hela modellen bygger på att skapa ekonomiska incitament runt en väl definierad förändring hos en specifik målgrupp över tid. I Sverige ser vi även ett ökat intresse på regeringsnivå när näringsminister Mikael Damberg

den 1 februari 2018 lanserade en samlad strategi med målsättningen att stärka utvecklingen av sociala företag och avsatte 150 miljoner kronor för att driva på utvecklingen. Ett av de fem huvudområdena i strategin var att "Tydliggöra och mäta effekter" där vikten av att kunna påvisa konkreta resultat lyftes fram. Inom ramen för den nya strategin fick bland annat Vinnova uppdraget att utveckla området för effektmätning och på så vis synliggöra värdet som skapas via socialt företagande.

Den stora missen – att man inte definierar syftet med att mäta

Det är utifrån ett väl genomtänkt utvärderingsprogram där resultat och effekter följs upp, som vi får syn på det vi behöver förbättra i vårt dagliga arbete. Det är via det arbetet vi blir som mest effektiva och får ut det mesta av de resurser vi har till hands. Genom att ständigt vässa och förbättra det vi gör kan vi på sikt öka effekterna av våra insatser och därmed spara pengar. Det förhållningssättet kan kännas som självklart, men tyvärr är det inte alltid så. Det många missar är att inleda utvärderingsprocessen med att definiera själva syftet med effektmätningen. Om man från början är tydlig med varför man vill mäta och följa upp effekter samt vad det är man ska använda resultaten till, ökar förutsättningarna för att utveckla ett effektivt utvärderingsprogram som blir användbart och värdeskapande. Några exempel på syften kan vara;

- att man vill utvärdera ett förändringsarbete eller specifik insats,
- att säkra att man gör rätt saker,
- att man vill ha ett ramverk för verksamhetsstyrning och kvalitetssäkring,
- att man använder resurser på ett effektivt sätt,
- att man får en positiv samhällsnytta på en donation eller social investering,
- att man uppnår ett definierat utfall och långsiktig effekt,

- att målgruppen upplever en positiv förändring och/eller att man vill synliggöra mänskliga och samhällsekonomiska värden som genereras via specifika insatser.

En beskrivande trappa

Precis som de flesta fackområden har effektmätning utvecklat sin egen retorik där det i vissa fall kan uppstå förvirring och frustration när alla involverade parter inte har definierat de olika begreppen från början. PHINEO (se bild på nästa sida), ett tyskt socialt företag, har utvecklat en trappa som beskriver de olika begreppen på ett pedagogiskt sätt. De första stegen i en utvärderingsprocess är att mäta utförda aktiviteter (output). Vi är ofta bra på att mäta det som är enkelt att kvantifiera, till exempel antal målgruppstimmar, att deltagare blev coachade eller antal deltagare i ett visst program. Nästa steg är att definiera vad aktiviteten har lett till, vad resultatet blev (outcome) för deltagarna i programmet. Skedde det någon förändring över tid? Upplevde målgruppen någon förändring? Det sista steget är att mäta och utvärdera den långsiktiga förändringen (impact). Har programmet skapat en långsiktig förändring i målgruppens liv? Har vi bidragit till någon form av systemförändring?

Grundläggande principer inom effektmätning

En grundläggande princip inom effektmätning är att man vid uppstart lägger tid på att definiera det problem man avser att lösa och utifrån det försöker förstå de grundläggande orsakerna bakom problemet. När man gör det undviker man att lägga alltför stort fokus på att bara mäta lindringen på ett symptom, som endast har en kortvarig verkan. Det är viktigt att förstå hur man ska kunna mäta den långsiktiga förändringen, vilket innebär att det är först när man har kartlagt problemet och dess bakomliggande orsaker, som man sakligt kan definiera den förändring man vill uppnå och för vem – i syfte att skapa hållbar förändring över tid.



Result ladder, adapted from the "Kursbuch Wirkung" (Results Course Book) p. 5, www.kursbuch-wirkung.de, PHINEO gAG 2013

Ett praktiskt exempel kan vara att man har definierat stora lässvårigheter hos barn och unga i kommun X. Att lindra symptomen är att skapa insatser i skolan som coachar målgruppen i läsförståelse och att man som mätmetod endast mäter antal timmar som barnen får coaching i skolan. Att arbeta mer långsiktigt och förebyggande är att analysera VARFÖR problemet uppstår. Kanske kommer analysen fram till att föräldrarna inte läser för sina barn, vilket vi vet från forskningen är en viktig faktor i barns läsutveckling. Genom att skapa program som riktar sig till föräldrarna där

de får relevant coaching där insatsen sedan kopplas till indikatorer som exempelvis mäter hur mycket föräldrarna läser för sina barn och att dessa i sin tur kopplas till långsiktiga indikatorer som mäter barnens läsförståelse över tid – utvecklar man insatser som förebygger att barnen inte behöver halka efter i skolan. Att definiera problemet, beskriva den förändring man vill uppnå och för vem – är själva grunden till den förändringsteori som man sedan använder för att bygga en utvärderingsmodell med utvalda indikatorer som mäter både kortsiktiga och långsiktiga förändringar.

**Definiera problem
och bakomliggande
orsaker**

**Definiera målgrupp
och vem som ska
uppleva förändring**

**Hur vet vi att vi upp-
nått den förändring
vi definierat?**



**Beskriv förändring.
Hur ser framgång ut
när vi uppnått den?**

**Hur förväntar vi oss
att det vi gör bidrar
till framgång?**

**Hur kan vi förbättra
genom lärande?**

Genom ett bra förarbete utifrån bilden ovan når man de grundläggande principerna som krävs i en effektutvärdering. Det är även viktigt att ge utrymme för att ta in både önskade och icke önskade effekter samt att lägga extra fokus på att identifiera negativa effekter som kan uppstå när man prövar nya innovativa insatser. Innovation handlar mycket om att skapa förutsättningar för ett systematiskt lärande där man försöker förstå vad som fungerar bäst och varför.

Kopplingen SIB och effektmätning

Kärnan och syftet med SIB är att olika intressenter samlas runt ett samhällsproblem och kommer överens om den samhällseffekt man vill uppnå. Genom att gemensamt ta fram tydliga indikatorer som ska följas över tid och sätta upp mål för dessa skapas en samsyn som kan kopplas till villkorade avtal och insatser för önskad förändring. När man samlar in och analyserar resultat och effekter som uppstår inom en insats skapas också för-

utsättningen för att leda och utveckla insatserna på ett ansvarsfullt sätt. Det skapar också förutsättningar för att inom ett partnerskap fatta beslut om hur vi ska investera och allokera våra resurser på bästa sätt. Framförallt hjälper det oss att ta ansvar för våra insatser och säkra att vi faktiskt genererar det värde till målgruppen som insatsen syftar till och som vi gemensamt i partnerskapet strävar efter att nå.

Det finns ett stort värde i att hitta sätt att mäta effekter

Många intressenter vill gärna se förenklade sätt att mäta effekter på som kan fungera för alla. Tyvärr är det inte möjligt att hitta sådana, eftersom varje utmaning har just sina specifika bakomliggande orsaker, där man adresserar olika typer av problem för specifika målgrupper. Det gör området för effektmätning relativt komplext där många kan anse att det är alltför ineffektivt och kostsamt att ödsla tid på. Det man glömmer genom det sät-

tet att resonera är att, i avsaknad av analysverktyg, kan kostnaderna för felriktade insatser bli riktigt höga. När vi lägger resurser på fel saker riskerar vi att ta resurser från att göra rätt saker, vilket kan leda till att målgruppen trots dyra insatser, inte får det bättre. Det finns ett stort värde med andra ord – både för individen, den offentliga aktören och samhället i stort – att hitta relevanta verktyg för att mäta effekten av gjorda insatser. Vi är glada att regeringen har uppmärksammat det behovet.

En socioekonomisk beräkningsmodell

På Fryshuset såg vi även värdet av att göra socioekonomiska beräkningar – kopplat till effektmätning. Frågor kring vilket värde en uppnådd förändring skulle få för individen och samhället såg vi som centrala kopplat till modellen. Projektledningen utökades med en verksamhetsutvecklare inom socioekonomi och en modifierad modell tog form där det i stora drag handlade om att skapa en prognos av det ekonomiska värdet av en specifik



social förändring och framtagandet av indikatorer för att mäta effekt samt att ta fram beslutsunderlag för investeringarna. Fryshuset ville undersöka om det gick att förenkla den ursprungliga modellen¹⁰ som vi fann bra, men som vi ville modifiera. Vi ville ta reda på om det gick att utgå från fyra årsintervaller av utanförskap som skulle studeras istället för att följa livscyklar. Med analyser utifrån endast en mandatperiod, var vår utgångspunkt, att det skulle bli lättare att se investeringen kopplat till resultat under en mer begränsad tidsperiod. Vi ville att de socioekonomiska prognoserna skulle förstås i relation till hur mycket sociala utmaningar kostar, exempelvis hur mycket en kommun skulle kunna tjäna på att få en specifik målgrupp i till exempel sysselsättning. Inom SIB-modellen såg vi det väsentliga i att göra kopplingen socioekonomi och effektmätning.

Vi kunde också se att aktörerna i en SIB var i behov av det socioekonomiska verktyget utifrån olika perspektiv. Idéburen sektor för att synliggöra det faktiska värdet av en insats riktad till en specifik målgrupp, offentlig sektor för att kunna göra tydliga beställningar kopplat till ett tidsbegränsat utfallskontrakt, samt investerare för att kunna sätta ett ekonomiskt värde på den tilltänkta samhällsförändringen. Ett övergripande syfte var också att ur ett samhällsperspektiv tydliggöra vilken kostnad som uppstår om man inte gör någonting.

Svårt att härleda att en förändring leder till en besparing

Problemet i allmänhet med socioekonomiska kalkyler är hur vi sätter ord på så kallade mjuka värden och hur man kan härleda att sociala förändringar leder till en besparing. Det vi såg i vår prövning var att det är relativt lätt att mäta om en insats leder till att en individ får ett arbete eller om en elev lyckas i skolan eller inte, medan

andra mätningar har sina utmaningar. Socioekonomiska beräkningsmodeller utgår från att vi går in med tidiga insatser, men hur säkerställer vi att det är just den förebyggande insatsen som leder till det faktiska utfallet? Vi kanske tror oss veta att vi får ett visst utfall för att vi har en specifik kompetens eller för att människor som upplever förändringen på nära håll, kan sätta ord på den. Men för att kunna tillskriva utfallet ekonomiska värden, krävs så mycket mer för att säkerställa att just en specifik insats gjort skillnad. Den riktigt stora utmaningen handlar kanske främst om att förstå att ekonomiska beräkningar inte är relevanta i alla sammanhang. I vår prövning menar vi att det finns insatser som inte går att mäta, men genom att få fram beräkningsmodeller på det som går att mäta – får vi också syn på det som vi behöver hitta andra verktyg för att beskriva värdet av. Det vi dock kom fram till var att en insats som är svår att mäta värdet av, inte ska kopplas till en SIB-konstruktion som kräver mätbarhet.

¹⁰ Utanförskapets pris En bok om förebyggande sociala insatser, Ingvar Nilsson, Anders Wadeskog, Lena Hök och Nima Sanandaji, Studentlitteratur, 2014

Vår prövning i en svensk kontext – hur gick det? Lärdomar och hinder

Styrningen behöver katalyseras från nationell nivå

Efter att ha testat modellen under tre år vet vi att det kan vara svårt att hitta modeller som fullt ut passar strukturer och traditioner inom offentlig sektor och att en nationell styrning behövs på ett liknade sätt som det har gjorts i de länder där SIB har haft en stark utveckling. För att kunna arbeta med modellen kopplat till effektmätning kan det behövas lagändringar och regleringsbrev för att exempelvis tydliggöra möjligheten att upphandla effekt. Vi menar att det kan vara svårt att uppnå den strukturförändringen på kommunal nivå, att den behöver komma från statliga myndigheter som vi nu vet är på gång via regeringens uppdrag till upphandlingsmyndigheten (se sidan 77 och framåt). Vi kan dock se en utveckling av strukturerna via till exempel de idéburna offentliga partnerskapen (IOP) som idag är möjliga att ingå mellan idéburen verksamhet och offentliga aktörer. I det sammanhanget kan man tänka sig att få in de ekonomiska beräkningarna kopplat till effektmätning i syfte att sätta fingret på värdet av insatsen, men att det behövs tydliga förslag som visar hur vi ska jobba med dessa frågor. I vår prövning kom vi fram till att vår modifierade socioekonomiska modell teoretiskt sett måste fungera, eftersom den bygger på att synliggöra "win-win" för samtliga involverade aktörer. I våra presentationer under pilotstudien, väckte modellen ett starkt intresse framför allt från investerarnas håll, men även från offentlig sektor. Tyvärr kom vi aldrig så långt att vi kunde testa hela den modifierade modellen i en insats, vilket gör att det är svårt att säga om den praktiskt fungerar eller inte.

Flera kommuner såg kraften i vårt sätt att arbeta

Det var också intressant att flera av de kommuner som vi hade förmånen att få göra förstudier i eller som kom på våra workshops där vi delade med oss av vår kunskap, såg kraften i modellen och införde delar av arbetsprocessen i det interna arbetet. Detta gällde specifikt Kungsbacka kommun. Här mötte vi en kommun som insåg det nödvändiga i att ha fokus på förändring för målgruppen, inte åtgärder. I sitt arbete kom de att använda sig av data och statistik för analyser av bakomliggande orsaker och kostnader och förväntad besparing kring en viss problematik för att utifrån dessa värden sedan formulera tydliga resultatmål. I det arbetet ville de skapa gränsöverskridande förvaltningsteam med uppdraget att ta fram metoder för att uppnå ett uttalat förändringsmål. Den förväntade besparingen skulle sedan läggas i en gemensam budget för teamen. När metoden väl var framtagen och visade sig fungera för målgruppen, skulle teamet upphävas och metoden implementeras i befintlig verksamhet. I det såg vi en framgång i vårt prövande trots att det inte var vi som anlitas att processleda det arbetet.

Risken att hamna i allt för detaljerade mål

Vidare följde vi den ökade efterfrågan på mätning av effekt. Plötsligt var effektmätning på allas läppar, men där vi kunde se att olika aktörer från olika sektorer läste in helt olika betydelser av begreppet. I vårt prövande såg vi effektmätningen som ett verktyg för att få kunskap om det som ska uppnås i insatsen, genom tydligt formulerade effektmål och tydliga indikatorer. I det sammanhang-

et växte också en viss oro fram när effektmätningen skulle kopplas till en affärsmodell för återbetalning. Oro för att det arbetet skulle hamna i allt för detaljerade mål och indikatorer, som vi kunde skönja som ett annat dike för byråkrati och som på så vis skulle hämma kreativitet och innovationskraft.

Vikten av involvering av målgruppen

Vi kunde också se att de adresserade målgrupperna inte tidigare hade tillfrågats eller involverats i skapandet av sina egna förändringsbilder. En viss involvering av mål-

gruppen kunde finnas, men att den kom in alldeles för sent i processen, när beslut redan var fattade och åtgärder formulerade. Vi menar att lösningen på problemet ligger i problemets natur – alltså nära dem som berörs av en förändring. För oss var det väsentligt att under prövningen hitta strukturer som involverade de grupper som via insatsen skulle inkluderas, vilket vi också gjorde.



Foto: Moa Karlberg

Slutsatser av Fryshusets prövning

I vår prövning tar det ett och ett halvt år för att komma fram till ett underlag kring en specifik och upphandlingsbar utmaning för kommunen. Tiden som faktor för att få fram alla värden gör att vi får en medvetenhet kring att SIB inte passar för alla utmaningar – att SIB i sin konstruktion bygger på långsiktighet och förändringar över tid.

Vi märker av en kultur i våra offentliga system där man identifierar ett problem, sätter in en åtgärd och där de genomförda aktiviteterna utgör resultatet, utan fokus på den förändring som måste till för att problemet på sikt ska upphöra. Att inte ha fokus på effekter menar vi påverkar det dagliga arbetet i termer av ledning och styrning. Vi inser även det svåra i utvecklingen av modellen då nyckelpersoner så ofta byts ut i offentlig sektor samt att mod i hög grad saknas för att ge sig in i det nya och okända. Vi kan också konstatera - när vi överblickar marknaden av idéburna aktörer som skulle kunna verka som utförare - att de av naturliga skäl är få, på en i våra ögon outnyttjad marknad, men tror oss veta att idéburen sektor med sin expertis och närhet till målgruppen är en aktör att räkna med kopplat till social innovation. Vi ser också den rika, många gånger outnyttjade tillgången på data och statistik, som vi fann via regionförbundens välfärdsbokslut och vilket värde dessa får under arbetsprocessen innan själva SIB-lösningen.

Förändring kräver tid och handlingsutrymme

SIB-modellen riktar fokus på värden som lätt glöms bort när symptom behandlas istället för orsak, när energi läggs på att släcka bränder istället för strukturer som främjar brandsäkerhet. Problem som succesivt vuxit fram under lång tid, tar lång tid att förändra. Långsiktiga och förebyggande insatser möjliggörs av ett uthålligt systematiskt arbetssätt där involverade aktörer intar ägarskap och känner tillit till det som sker under arbetsprocessen. Tillit i förändringsprocesser bygger på möj-

ligheten att justera insatser när behov uppstår. Om en satsning i dess initiala form inte fungerar måste justeringar ske: "för att göra om och göra rätt" till dess att varaktig förändring uppnås.

Systemförändrande modeller kommer med sina svårigheter, vilket vår prövning visar. För att uppnå förändring är det av vikt att uppmärksamma dess komplexitet, men också betydelsen av att komma förbi dessa och inte släppa taget när det blir för komplicerat. Vi lever i en tid av brandkårsutryckningar, men det är hög tid att fokusera på hur vi når strategiskt och långsiktigt satta mål. De utmaningar vi står inför löser vi inte över en natt, inte heller under en mandatperiod. Det krävs större satsningar än så. I det arbetet är det viktigt att se dem som samhället menar utgör problemet som lösningen på detsamma. I en demokrati involverar vi dem vi vill lösa utmaningen för, och alla berörda ska ses som självklara medaktörer i nödvändiga förändringsprocesser. I det arbetet kommer Institutet för sociala effekter på Fryshuset göra allt för att på olika sätt tillhandahålla nödvändiga verktyg; involvera målgrupper, formulera långsiktiga mål, möjliggöra innovativa metoder samt att värden av sociala insatser tas fram som underlag för sociala investeringar. Investeringar som visar på värdet av den adresserade förändringen, både för individen och samhället i stort.

SIB som modell bygger på relationer, samordning och uthållighet med ett starkt fokus på de målgrupper vi vill skapa lösningar för. Vi kan konstatera att mycket av vårt arbete och utveckling av modellen grundar sig på ett förhållningssätt som vilar på en stark tro på människans förmåga och vilja till förändring och att det är

människorna som berörs som sitter inne med kunskapen om hur lösningen på problemet ser ut. I vårt arbete har vi haft en lika stark tro på samhällets förmåga att hitta nya sätt att lösa samhällsfrågor på, även om vi vet att det finns en inbyggd tröghet i det. Frågan är bara hur länge vi kan invänta denna tröghet – eftersom vi vet att behoven av långsiktiga insatser är stora och att många aktörer är beredda att vara med och bidra i det arbetet. Framtiden kan snart vara här och vi menar då, att den utveckling och kunskapsinhämtning som har skett inom en rad områden vad avser innovation, samverkan sektorer emellan, nya finansieringslösningar och kun-

skap om effektmätningens roll kopplat till sociala insatser, kommer att innebära, att vi i hög grad är rustade att agera när behovet uppstår. I det arbetet är vi övertygade om att sociala utfallskontrakt kan vara en modell för det arbetet. I våra slutsatser finner vi att förändring av de offentliga systemen kommer att ta tid. Under tiden fortsätter vi med vårt viktiga arbete och när offentlig sektor är redo, är vi på Institutet för sociala effekter beredda att kavla upp ärmarna i en målgruppsnära gränsöverskridande samverkan mellan olika samhällsaktörer. Vi ser fram emot det arbetet.

...om Fryshuset

Fryshuset är en växande ungdomsorganisation som idag finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Nybro, Borlänge, Östra Göinge, Köpenhamn, Oslo och snart även i Fortaleza i Brasilien samt även samarbeten med en rad andra platser och länder.

Redan idag når Fryshuset över 100 000 unga varje år i syfte att skapa sammanhang där unga syns, hörs och involveras i frågor som berör dem. I SIB som modell såg vi verksamma verktyg för just den involveringen av unga, men också verktyg för samverkan mellan olika samhällssektorer, förutsättningar för innovation och nödvändig systemförändring – bort från reaktionära insatser.

En modell värd att testa.

A black and white close-up portrait of a woman with long, light-colored hair. She is resting her head on her right hand, with her fingers gently touching her face. She has a slight, pleasant smile and is looking directly at the camera. The background is a neutral, light gray.

"Med rätt förutsättningar kan sociala utfallskontrakt revolutionera hur vi löser våra allra största samhällsproblem."

Jenny Carencó, VD, Prosper Impact Consulting AB

En intermediärs roll på marknaden ur ett privat aktörsperspektiv

Prosper är ett företag som arbetar med att skapa möjligheter för offentlig sektor, sociala organisationer och privata finansiärer att samarbeta i sociala utfallskontrakt (Social Impact Bonds) med syfte att öka effektivitet, innovationsgrad och samhällsekonomisk lönsamhet i insatser för vårt lands mest utsatta grupper.

Vårt samhälle står inför allt större utmaningar. Utanförskapet och polariseringen växer, våra unga mår sämre, bostadsbristen ökar och kommuner och landsting står ofta upp till knäna i växande problem. I en sådan kontext är det svårt att inte bara fokusera på det allra mest akuta. Trots att vi egentligen alla vet att det är oerhört mycket dyrare att betala för att åtgärda ett problem som redan uppstått än att förebygga det. Det senare kräver dock att man vet vad man gör, att man sätter in insatser som verkligen ger effekt, som kostar mindre än de besparingar de längre fram kommer att skapa. Att man orkar hålla ut, förbi budgetåret, förbi mandatperioden. Och att det finns pengar. Till både dagens akuta utmaningar och till att förebygga det som riskerar att bli värre med tiden.

Vi på Prosper har varit en av de första i Sverige att arbeta med att skapa möjligheter för finansiärer, offentlig-privat och idéburen sektor att mötas i sociala utfallskontrakt för att skapa mätbar samhällsförbättring. Vi är och förblir starkt övertygade om den enorma potential sociala utfallskontrakt och sociala obligationer har i vår svenska kontext. Det här är några av de viktigaste lärdomarna och erfarenheterna vi gjort så här långt på vår resa.

Ur offentlig sektors perspektiv – är det intressant med sociala utfallskontrakt?

Vi har under ett par år nu åkt runt i landet och talat med många kommunpolitiker och tjänstemän om möjligheten med sociala utfallskontrakt. Sveriges första finansiär av

denna typ av kontrakt – Leksell Social Ventures – stod tidigt beredd att gå in med kapital för att göra det möjligt för sociala företag och organisationer att utföra insatser där kommunerna endast betalade för leveransen, resultatet, effekten.

Vi upplevde att både politiker och tjänstemän, oavsett var på det politiska spektrumet man befann sig, såg vilka möjligheter som öppnades i denna typ av samarbeten. Man såg att man skulle kunna rikta den nuvarande budgeten till de akuta utmaningarna, samtidigt som man investerade i att minska eller avvärja framtida problem och kostnader. Man såg att man skulle slippa att ensamma ta risken för att en insats eventuellt inte gav så stor effekt som man önskat. Man såg att det skulle främja samarbeten över förvaltningsgränserna, med andra myndigheter, med civilsamhället och näringslivet.

Dessa positiva parametrar till trots så går utvecklingen av sociala utfallskontrakt i Sverige långsamt. En stor anledning är att vi som arbetar med frågan inte kunnat säkerställa att det finns tillräckligt med riskvilligt kapital som kan riktas till sociala insatser och sociala utfallskontrakt. Vid flera tillfällen har faktiskt kommunen varit redo att ingå avtal om ett socialt utfallskontrakt, men det har helt enkelt inte funnits tillräckligt med finansiärer.

En annan anledning, och kanske en än viktigare sådan ur den offentliga sektorns perspektiv, är att kunskapen och erfarenheten kring den här typen av upplägg ännu är ganska låg. Vilka typer av insatser passar för sociala utfallskontrakt? Hur ska man upphandla en insats där man

bara betalar för leverans eller utfall? Vilket pris ska utfallet ha? Och hur gör vi om delar av insatsen ska utföras av kommunens egen personal och delar av en extern organisation? Kan en extern finansiär också stå för kostnader inom kommunen? Och vem ansvarar då för vilket utfall? Och om flera förvaltningar, organisationer och utförare ska samarbeta, vem ska ansvara för att hålla ihop allt? Vem står slutgiltigt som ansvarig för utfallet? Hur ska vi rent bokföringstekniskt hantera ett sådant här kontrakt? Vi upphandlar ju tjänsten nu men vet inte vad vi slutgiltigt kommer att betala för den eftersom det är avhängigt av resultatet? Är det då en skuld, men hur stor? Och hur ska vi göra en upphandling av en innovativ insats som kanske enbart en organisation kan lägga anbud på? Får vi ens skriva ett sådant upphandlingsunderlag? Och tänk om det finns fler som kan leverera en likvärdig insats men att de andra inte kan leverera den med enbart utfallsbetalningar? Blir vi då styrda mot en viss leverantör bara för att de har ett avtal med en finansiär som tar risken? Och vad är det vi egentligen betalar för, då utfallskontraktet ju ska belöna både de som utför tjänsten och de som tar risken genom att finansiera den? Hur stor avkastning är rimlig för den risktagande finansiären? Blir det kanske onödigt dyrt för kommunen?

Vi anser att det är vår uppgift som intermediär att se till att vi kan möta offentlig sektors mycket relevanta och viktiga frågeställningar. Detta är en möjlighet för offentlig sektor, inget hot och inget upplägg de kan bli förlorare i. Men då måste vi göra sociala utfallskontrakt enkla att förstå, enkla i sitt upplägg, tydliga kring utfallsmätning och prissättning, enkla och säkra att upphandla och att hantera i den kommunala bokföringen.

Vilken typ av insatser passar för sociala utfallskontrakt?

Den första frågan vi ofta får är; hur lägger man upp en insats så att den passar för ett socialt utfallskontrakt? Det första svaret på den frågan är: det måste vara en in-

sats som ska ge mätbara resultat utöver vad den ordinarie verksamheten skapar idag. Ett socialt utfallskontrakt kan inte läggas upp för att t.ex. finansiera anställningen av fler lärare eller socialsekreterare till den ordinarie verksamheten.

Den andra viktiga förutsättningen är att insatsen ska ha som syfte att minska eller avhjälpa ett problem som redan nu eller i framtiden kan komma att kosta kommunen stora pengar. Ett socialt utfallskontrakt kan alltså inte användas för att finansiera byggandet av en ny simhall. Vi kan inte säga att kommunens kostnader för omsorg, försörjningsstöd eller sociala insatser skulle öka om den nya simhallen inte byggs.

Den tredje viktiga förutsättningen är att resultatet – utfallet – av insatsen måste gå att mäta på ett för alla parter säkert och trovärdigt sätt. Att en insats enbart skulle ha som effekt att t.ex. ”eleverna tyckte att den var bra”, är för godtyckligt och kan inte direkt sättas i samband med en effekt på skolresultat, framtida utanförskap eller psykisk hälsa.

Den sista viktiga förutsättningen är att insatsens resultat bör påverka kostnader och intäkter i den myndighets budget som ska betala för utfallet. Det är t.ex. svårt att få till stånd ett socialt utfallskontrakt där kommunen betalar för en insats som uteslutande Försäkringskassan tjänar på. I så fall bör Försäkringskassan vara den som upphandlar insatsen, även om den ska utföras inom ett av kommunens ansvarsområden, då det är de som tjänar på ett positivt resultat.

För att underlätta för utfallskontrakt med flera offentliga myndigheter som uppbär positiva resultat – det är ju ändå sådana kontrakt som för samhället är de viktigaste! – så har vi föreslagit för regeringskansliet att staten ska inrätta en utfallsfond. En utfallsfond skulle kunna gå in jämte till exempel en kommun och betala för utfall. Låt oss anta att en insats ger positiva effekter på självförsörjning, hälsa och kriminalitet. Både kommunen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kommer att tjäna på att fler kommer i självförsörjning. Landstinget



kommer att tjäna på att vårdbehovet minskar och rättsväsendet på att kriminaliteten går ner. Om kommunen är den som till huvudsak står bakom kontraktet, så skulle statens utfallsfond till exempel gå in och betala för hälften av utfallet, för att täcka de vinster som uppstår i samhällets alla andra instanser. En sådan utfallsfond finns bland annat i England och har bidragit till att marknaden för sociala utfallskontrakt markant har ökat.

Vem ska ta fram insatsen för ett socialt utfallskontrakt?

Det åligger inte alls kommunen att ta fram en insats som kan ligga som grund för ett socialt utfallskontrakt. Det är faktiskt vi som intermediär eller utföraren av insatsen som ska göra det. Det kommunen däremot ska göra är att begära in anbud för en insats som ska avhjälpa ett tydligt definierat problem, och sätta som krav att kommunen enbart eller delvis ska betala för utfall. Detta kräver att kommunen har en tydlig bild av målgrupp, problem och kommunens kostnader för problemet nu och i framtiden. Samt att de är villiga att dela med sig av dessa data (avidentifierad, självklart) till alla de som vill lägga anbud. Det är ju baserat på sådana data som anbudsgivaren kan ge ett förslag på mätning, utvärdering och prissättning för utfall.

Som exempel så skulle en kommun kunna be om anbud för en insats som syftar till att minska hemlösheten i kommunen och då minska kostnaderna för akuta bostadslösningar i socialförvaltningens budget. Kommunen beskriver då i sitt upphandlingsunderlag hur

målgruppen ser ut, vilka kostnader kommunen har för hemlösheten idag, samt hur man prognostiserar att hemlösheten kommer att utvecklas om ingenting annorlunda görs. Där slutar sedan kommunens ansvar för insatsen. En utförare, eller en intermediär som samlar flera utförare, tar sedan fram en insats och presenterar hur den avser minska hemlösheten, hur mycket man tror att man kan minska problemet, hur man anser att insatsen ska mätas, styras och följas upp, samt vilket pris man vill ha för vilken enhet av utfall. Helst bör man också kunna påvisa att insatsen, eller liknande insatser, tidigare gett goda resultat. Att det finns någon form av evidens för att insatsen fungerar.

Vem skriver avtal om finansiering?

I det allra första utfallskontraktet i Sverige, tecknades avtal om finansiering direkt mellan kommunen och finansören. Dock var vi i Sverige nästan ensamma om att göra så och även här rör vi oss nu bort från den modellen. I stället är det den utförande organisationen som tecknar avtal med finansören. Kommunen tecknar endast avtal om att köpa insatsen från utföraren och betala för utfallet. Kommunen behöver alltså egentligen inte bry sig om hur utföraren finansierar sin verksamhet. Det sociala utfallskontraktet skrivs mellan kommunen och utföraren. Sedan tecknar utföraren kontrakt med finansören om att finansiera insatsen genom ett lån till utföraren eller aktiekapital till utförarens organisation. Detta innebär inte att utföraren alltid måste vara en vinstdrivande organisation från privat sektor. Utföraren som vinner en

utfallsupphandling kan likväl vara en idéburen organisation som får finansiering för sina tjänster via ett lån från finansören. Det kan också vara så att det är intermediären eller ett av intermediären speciellt startat bolag (i våra termer ett "Special Purpose Vehicle" eller SPV) som vinner upphandlingen, och att denna organisation sedan koordinerar insatsen som utförs av flera utförare – privata, offentliga eller idéburna – och betalar dessa. Kommunen betalar som sagt bara för utfallet. Det finns flera anledningar till att man från finansörens håll hellre finansierar utföraren än kommunen.

Den första och viktigaste anledningen är att man vill kunna påverka hur utföraren genomför insatsen samt eventuellt vilka underleverantörer som utföraren ska upphandla. Om finansören hade finansierat en insats i kommunens regi så skulle finansören inte kunna påverka vem kommunen väljer som eventuell extern utförare i insatsen. Det avgör nämligen Lagen om offentlig upphandling. Finansören skulle därigenom kunna hamna i en situation där det är den billigaste utföraren som vinner en upphandling, kanske inte nödvändigtvis den som har bäst chanser att lyckas.

Den andra anledningen till att finansörer helst inte finansierar kommunledda insatser är att finansören vill ha god insyn och kontroll över hur pengarna används. Detta är ofta svårare i en kommunledd insats då finansörens insyn i de kommunala finanserna inte sällan blir helt okomplicerad.

Hur vet man vad utfallet är värt?

I många fall är det lättare än vad man kan tro att sätta ett pris på ett utfall. Till exempel kan man räkna ut vad individer i målgruppen i snitt uppbär i ekonomiskt bistånd, vad handläggningen av detta bistånd kostar, och vilka skatteintäkter som skulle genereras för kommunen om en individ i målgruppen kom i arbete. Den ekonomiska effekten för kommunen av att en person kommer i arbete och ur försörjningsstöd blir då enkelt uttryckt: minskad

försörjningsstödkostnad + minskad handläggningskostnad + ökad skatteintäkt. Man skulle då kunna sätta ett pris för varje månad som en individ i insatsen arbetar under kontraktets löptid. Kommunen betalar alltså bara för den kommunalekonomiska effekt som infinner sig när en målgrupp kommer ur utanförskap och i arbete.

Vissa effekter är svårare att prissätta. Vad är det till exempel värt att ett barn med omfattande skolfrånvaro, och med risk för att inte bli gymnasiebehörig, kommer tillbaka till skolan och får fullständiga betyg. Här finns flera metoder man kan använda. Man kan till exempel anse att det tillhör kommunens samhällskontrakt att se till att barnen klarar grundskolan och därför låta utfallets pris vara en funktion av vad insatsen kostar per utfallsenhet – t.ex. procentuellt minskad frånvaro eller minskad andel barn med ofullständiga betyg. I ett sådant fall blir prissättningen av utfallet en förhandlingsfråga mellan kommunen och den anbudsgivande parten. Man skulle också kunna använda sig av en kombination av forskning och kunskap kring hur stor andel av barn som saknar gymnasiebehörighet, som hamnar i utanförskap redan i unga år och ved detta utanförskap skulle kosta kommunen. Dessa kostnader kan sedan nuvärdesberäknas och ligga till grund för vad priset bör vara för varje barn som man lyckas hjälpa.

Det slutgiltiga priset blir alltid en förhandlingsfråga mellan kommunen och den anbudsgivande parten. Men de samhällsekonomiska beräkningarna, som utföraren – den anbudsgivande parten – eller intermediären ansvarar för, ska ligga till grund för förhandlingen och prissättningen.

Det är naturligtvis inte enkelt för vilken anbudsgivare som helst att göra den här typen av beräkningar. Här finns dock specialistkompetens att tillgå hos intermediären eller företag vars verksamhet omfattar hälsoekonomiska eller samhällsekonomiska beräkningar. Organisationer som SKL och RISE besitter också sådan kompetens och självklart forskare och specialister inom akademien. Vi har dessutom föreslagit Regeringskansliet att man – precis som man gjort i England – sätter upp ett



”UtfallsLab” (Outcomes Lab). Ett sådant ”lab” kan vara bemannat med kunniga personer både från akademi, offentlig sektor och privata aktörer och ska kunna hjälpa både kommuner och utförare att göra och tänka rätt när det gäller utfall och utfallspriser.

I vissa länder har man använt nästan forskningslika metoder för att värdera utfall. Man har lagt upp utfallsberäkningarna så att insatsens målgrupp ska mätas och utvärderas i jämförelse med en randomiserad kontrollgrupp, och att det är denna skillnad som ska anses vara det verkliga utfallet. Det finns säkert många fördelar med ett sådant upplägg, men vi anser att nackdelarna överväger fördelarna.

För det första måste kontrollgruppen vara jämförbar med målgruppen ur alla väsentliga aspekter. Går insatsen ut på att minska arbetslöshet så kan vi inte jämföra en grupp i Stockholm med en grupp i Arvidsjaur. Den lokala arbetsmarknaden ser helt olika ut. Ska insatsen främja integration så kan vi inte jämföra en målgrupp där deltagarna är nyanlända från Syrien med en annan grupp som redan bott i Sverige några år och främst kommer från det forna Jugoslavien.

För det andra, om målgruppen och kontrollgruppen be-

finner sig i samma kommun och i allt övrigt är lika, är det oerhört svårt för en kommun att säga att en del av invånarna ska få en insats de verkligen behöver, men att en annan del av målgruppen, i samma stora behov och med samma rättigheter, inte ska få den. Man vare sig kan eller vill ställa grupper mot varandra på det sättet.

Avslutningsvis anser vi att ett sådant sätt att mäta utfall är både dyrt och komplicerat och skjuter eventuella utfallsbetalningar långt på framtiden, då utvärderingen måste vara helt färdigställd innan en utfallsbetalning kan blir aktuell. Vi tror inte att det går att få finansärer intresserade av ett sådant upplägg och inte heller att kommuner eller utförare skulle vara villiga att betala för den kostnad som en sådan utvärderingsmekanism skulle medföra.

I stället förespråkar vi utfallskontrakt där man på förhand kommer överens om ett fast pris för olika typer av utfall. Ett fast pris för varje arbetad månad för en individ i insatsen som tidigare var arbetslös och uppbar försörjningsstöd. Ett fast pris för varje procentenhet minskad skolfrånvaro hos målgruppen eller ett fast pris för varje elev som får fullgoda grundskolebetyg som annars riskerat att inte få det. Ett fast pris för varje månad en tidigare hemlös bor i eget boende. Och så vidare.

Vi anser att denna mekanism är enklare att förstå och modellera för både kommuner, utförare och finansärer. Vi anser att den då fokuserar på individerna som ingår i insatsen och deras resultat och att vi slipper mekanismer där vi ska ta höjd för och beräkna andra externa påverkansfaktorer.

Hur ska en offentlig myndighet upphandla ett socialt utfallskontrakt?

Det bästa sättet, givet dagens lagar och regler, är att den offentliga myndigheten, till exempel en kommun, gör en så kallad funktionsupphandling. I en funktionsupphandling beskriver kommunen vilken funktion – vilket resultat – man vill upphandla och inte vilken tjänst eller vara. En kommun kan alltså på detta sätt upphandla minskad

arbetslöshet i en viss målgrupp, och låta det vara upp till anbudsgivaren att besluta om hur detta ska ske. Återigen, det är anbudsgivaren som ska ta fram insatsen. Kommunen ska upphandla ett utfall, ett resultat, eller som LOU kallar det – en funktion. Kommunen kan i sitt upphandlingsunderlag specificera om man vill att betalning ska ske helt eller delvis på utfall.

En anbudsgivare eller en intermediär får inte gå in och stötta en offentlig myndighet i en sådan här upphandling. Samtidigt är många kommuner ovana vid funktionsupphandlingar. Då sociala utfallskontrakt är en ny företeelse i Sverige, kommer det under överskådlig framtid ofta vara så att det är en intermediär eller en utförare som för kommunen presenterat det upplägg och den insats som kommunen sedan ska upphandla. Och att det då kanske enbart blir en anbudsgivare i upphandlingen.

Allt detta gör kommunerna tveksamma till utfallsupphandlingar. Vi anser därför att – som beskrivits ovan – staten ska ställa sig bakom ett "UtfallsLab" som ska kunna bistå de upphandlande myndigheterna med kunskap och kompetens om hur sådana här upphandlingar fungerar och visa att de ur hela samhällets perspektiv är önskvärda! Som nämnts tidigare skulle också det faktum att en statlig utfallsfond är en del av kontraktet göra det enklare och lönsammare för alla parter – kommuner som finansierare – att ingå ett socialt utfallskontrakt. Då undviker vi nämligen att alla de värden som skapas för samhället i stort antingen släpps i väg "gratis" eller ska bäras i form av utfallsbetalningar som kommunen ensam ska stå för.

Hur hanterar man en insats där den offentliga myndigheten också ska utföra delar av insatsen?

Vid ett flertal tillfällen har vi konfronterats med utmaningen att det är omöjligt att enbart externa utförare levererar en insats. En skolinsats kan t.ex. inte enbart utföras av personer utanför skolans organisation utan inkluderar elevhälsa, lärare och specialpedagoger. Hur löser man då

det? Om finansierarna sällan vill finansiera kommunens interna kostnader för en insats, kan det då inte bli så att insatsen egentligen blir mycket dyrare för kommunen än vad som egentligen återspeglas i kontraktet? Och hur kommer man i så fall runt att kommunen även borde få tackning för sina kostnader i insatsen och sedan betala för utfallet? Och vad händer om utföraren faktiskt är helt beroende av att kommunens egen personal bidrar och arbetar i insatsen, är det då inte önskvärt att de rapporterar till insatsledningen precis som alla andra? Jo, precis så kan det vara. Vi har hittills löst den typen av utmaningar med att låta kommunen "hyra ut" vissa av sina anställda – på hel- eller deltid – till den utförande organisationen. På så sätt kan kommunen skicka en faktura till utföraren för kostnaderna för sin personal, och utföraren få tackning för detta av finansieraren. Samtidigt behåller kommunpersonalen i insatsen sin anställning hos kommunen, och kommunen behåller sitt arbetsgivaransvar. Vidare så får de uthyrda kommunanställda en tydlig teamtillhörighet med insatsteamet. Dels för att de uttryckligen är en del av teamet och dels för att kommunen får betalt för att de kommunanställda i teamet ska avsätta avtalad tid till insatsen. Avslutningsvis blir det lättare att rikta hela teamets incitament åt samma håll, då de kommunanställda – precis som övriga i insatsteamet – utvärderas på och premieras för insatsens resultat.

Vi menar också att man genom att arbeta på detta sätt underlättar för kommunen att ta över insatsen – om så är önskvärt – när det sociala utfallskontraktet löper ut.

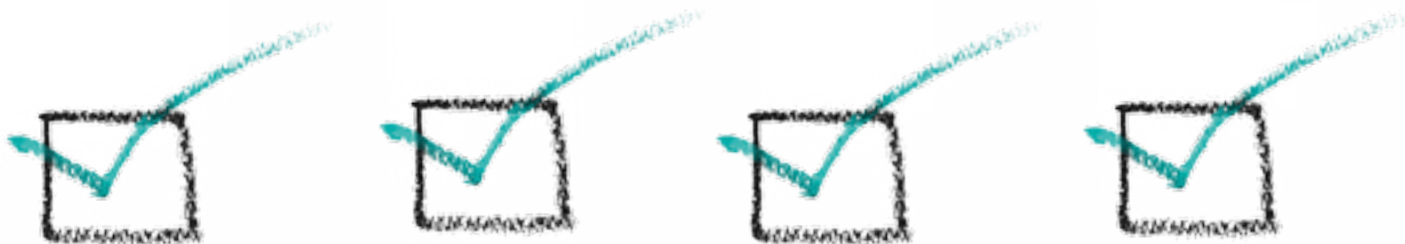
Varför skulle en finansierare vilja finansiera ett socialt utfallskontrakt?

Det finns en markant större medvetenhet hos gemene man idag, gällande de miljömässiga och sociala utmaningar vi som samhälle står inför. Konsumenter och sparare ställer högre krav på att deras pengar inte enbart arbetar för att generera avkastning utan även för att göra positiva avtryck på samhälle och miljö. Detta gör i sin tur

att investerare, som ansvarar för att placera spararnas pengar, i ökande grad ser det som en möjlighet att attrahera mer kapital om de investerar det miljömässigt och socialt främjande. En av de första finansiella instrument som riktar kapital till just denna typ av investeringar är de gröna obligationerna. Genom att ge ut gröna obligationer skapas en tydlighet i marknaden som gör det enkelt för investerare att avgöra i vilka finansiella instrument som deras kapital gör mest miljömässigt gott. Sociala investeringar och sociala obligationer har kommit lite senare än de gröna och kunskapen om sociala utfallskontrakt är hos investerare ännu ganska begränsad. Därför är det idag en stor utmaning att resa tillräckligt med kapital till de sociala utfallskontrakt eller sociala investeringar som väntar på att bli genomförda! Den största anledningen till detta är inte att sociala investeringar inte är attraktiva. Tvärt om! De är egentligen minst lika attraktiva som de gröna. De ger mätbara utfall som investerare som är intresserade av sk. "double bottom line" eftersöker – alltså både finansiell avkastning och sociala utfall. Sådana

investeringar är i hög grad dekorrelerade från resten av finansmarknaden och utgör därför en god diversifieringsmöjlighet för institutionella investerare. Nej, problemet är inte att det inte finns investeringsvilja och intresse. Problemet är att det krävs oerhört god kunskap om hur offentlig sektor fungerar, hur sociala insatser fungerar och hur man bedömer utfallspotential, värde av utfall och risk i sociala investeringar för att på egen hand kunna gå in i sociala utfallskontrakt. Vi tror därför att en lösning är att resa en fond, specialiserad på sociala investeringar, som med ett kompetent team i spetsen syndikerar kapital och riktar det mot en diversifierad portfölj av sociala investeringar. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ett företag eller en kommun ger ut en social obligation – alltså lånar upp pengar på kapitalmarknaden – som öronmärks till sociala insatser. Kupongen i en sådan obligation skulle vara avhängig av emittentens kreditvärdighet (AAA t.ex. för en stor svensk kommun) och kunna vara mycket låg. Om avkastningen dessutom potentiellt kan bli högre genom att en offentlig part även betalar för





utfallet, så kan en sådan obligation skapa mycket investeringsvilja. Huvudfinansieringen blir då ett riskbegränsat lån och utfallsbetalningen en sorts "bonus".

Vår erfarenhet visar att den stora utmaningen för sociala utfallskontrakt i Sverige egentligen inte ligger i offentliga myndigheters vilja att upphandla eller ingå den typen av kontrakt utan i att resa tillräckligt med kapital för att täcka efterfrågan!

Hur står det till med sociala utfallskontrakt i Sverige om tio år?

Ja, det är det naturligtvis mycket svårt att sja om. Det beror ju mycket på vilket ansvar staten tar för att driva på den här utvecklingen och underlätta för både finansierare, offentliga upphandlare och utförande organisationer att genomföra den här typen av investeringar. Vi tror att om tio år kommer sociala utfallskontrakt vara norm snarare än undantag när det gäller att hitta och upphandla innovativa, preventiva och effektiva insatser för att lösa samhällets stora utmaningar. Vi tror att det kommer att anses riskfyllt att inte upphandla en insats med utfallsbetalningar istället för att betala för produktion av en tjänst, och att det blivit standard inom välfärdssektor och den idéburna sektorn att sluta avtal om finansiering från sociala investeringsfonder. Vi tror att investerare kommer att rikta väsentliga delar av sitt kapital till gröna

och sociala investeringar och sparare och konsumenter kommer att se det som ett absolut hygienkrav. Vi tror att företag inom ramen för sitt samhällsengagemang kommer att gå in och köpa utfall. Att företag som H&M kommer att köpa utfallet "antal nyanlända kvinnor i arbete" av en organisation som arbetar med just denna fråga. Att Skanska kommer köpa utfallet "minskad hemlöshet" av sociala och idéburna fastighetsvärdar som erbjuder kvalitativa och billiga bostäder till samhällets mest utsatta. Vi tror att Handelsbanken kommer att köpa utfallet "antal unga som går från försörjningsstöd till självförsörjning" av en idéburen organisation som visat sig vara duktiga på att leverera just det. Vi tror att idéburna organisationer äntligen kunnat börja sälja sina tjänster till köpare av deras resultat i stället för att som idag lägga hälften av sina resurser på att säkra sin egen finansiering.

Men för att detta ska ske så måste ett antal viktiga förutsättningar uppfyllas. Vi föreslår därför:

1. Att staten inrättar ett "UtfallsLab" (Outcomes Lab) där kompetens tillgängliggörs för offentliga myndigheter, sociala utförare och finansiärer kring mätning och utvärdering av utfall. Att lätt kunna räkna ut vad en 20-åring i Borås genererar för positiv samhällsekonomisk effekt när denne går från utanförskap till arbete, borde skapa rejält förbättrade förutsättningar för alla parter att vilja och kunna ingå i sociala utfallskontrakt.
2. Att staten vidare inrättar en utfallsfond som jämte kommuner, regioner, landsting och andra offentliga myndigheter kan ingå som part i sociala utfallskontrakt och betala för utfall som motsvarar värden för samhället i stort.
3. Att Upphandlingsmyndigheten klargör i LOU om hur utfallskontrakt kan och ska upphandlas.
4. Att man i den offentliga bokföringslagstiftningen klargör hur betalningar av och potentiella skulder från sociala utfallskontrakt ska hanteras.
5. Att finansmarknadens aktörer stimuleras till att sätta upp sociala investeringsfonder. Dessa fonder ska förvaltas av team med djup kunskap om offentlig sektors funktionssätt, om sociala insatser och om samhällsekonomisk utvärdering och analys, jämte traditionella kunskaper om kapitalförvaltning och riskhantering. Sådana specialistfonder skulle kunna markant öka tillgången på kapital då kunskapen om sociala investeringar inte finns idag i finansiärernas egna organisationer.
6. Att ramverk för sociala obligationer, likt de för gröna obligationer, tas fram så att företag och offentliga myndigheter kan emittera sociala obligationer där pengarna oavkortat går till sociala insatser enligt en kombinerad obligations- och utfallsmodell (se ovan).
7. Att sektorn för effektmätning och utvärdering stimuleras, så att oberoende institut och företag kan gå in och utvärdera utfall och effekter som sedan ligger till grund för utfallsbetalningar.

Vi vill vara en drivande kraft i att se till att dessa förutsättningar infrias, och ser med tillförsikt fram emot ett Sverige där vi på riktigt kan säga att offentlig, privat och idéburen sektor krokas arm för att på samhällsekonom-

sikt hållbara sätt lösa våra allra största utmaningar.

Med rätt förutsättningar kan sociala utfallskontrakt revolutionera hur vi löser våra allra största samhällsproblem.



”Ett idéburet riskkapitalbolag”

Henrik Storm Dyrssen,
Leksell Social Ventures

En investerares perspektiv på sociala utfallskontrakt

Leksell Social Ventures är en idéburen satsning av familjen Leksell och en utveckling av Laurent Leksells 10-åriga engagemang i Stockholms Stadsmission. Ambitionen vid grundandet 2014 var att skapa en verksamhet som kunde stödja utvecklingen av den idéburna sektorns roll i samhället och dess deltagande i välfärden. Lösningen blev ett investeringsbolag med syfte att tillhandahålla riskvillig finansiering till initiativ som kan uppvisa skalbarhet, ekonomisk hållbarhet och mätbara resultat, jämte väl definierade målgrupper och sociala samhällsproblem. Verksamheten är strukturerad i ett aktiebolag under familjens ägarbolag Bonit Capital och har syftet att återinvestera all eventuell avkastning i nya projekt.

Sociala utfallskontrakt skapar efterfrågan på sociala innovationer

Intresset för Social Impact Bonds / sociala utfallskontrakt kommer utifrån LSVs analys, av att det inte råder brist på talanger, idéer eller kompetens inom social innovation i Sverige. Visserligen saknas riskvilligt kapital, men det som verkligen saknas i Sverige är villiga köpare av social innovation, det vill säga aktörer som är villiga att betala i reda pengar för fungerande lösningar på sociala samhällsproblem. Utan efterfrågan är det svårt att bygga en fungerande marknad oavsett hur engagerat och brinnande tillgången på initiativ än må vara. Förhoppningen med sociala utfallskontrakt är att skapa en kanal och en standard för hur offentliga myndigheter kan köpa innovationer, men betala för resultatet och dela risken med privat eller idéburen finansiering. På så sätt skulle man få till stånd nya former för samarbete mellan idéburen-, privat sektor och olika förvaltningsgrenar.

Behovet av social finans i välfärden

Det som internationellt kallas social impact investment är en marknad på i storleksordningen 500 miljarder kronor globalt. En marknad som växer kraftigt. I Sverige är

företeelsen närmast försumbar år 2018, åtta år efter den första lanserade Social Impact Bond i Storbritannien. I andra europeiska länder finns starkare traditioner av samarbete mellan idéburna, privata och offentliga aktörer, med omfattande stiftelseägd sjukvård och skola samt lokala partnerskap för hållbar stadsutveckling. I Sverige tar det offentliga ett större ansvar, men har samma svårigheter att leverera mot och möta utsatta målgrupper. Särskilt de med en komplex problematik och stigmatiserad livssituation. Det är också svårt att organisera sig tvärs över olika förvaltningsgrenar, vilket leder till att utsatta målgrupper om och om igen hamnar mellan stolarna. För en enskild myndighet är det svårt att ensamt ansvara för att lösa stora frågor såsom integration eller psykisk ohälsa på egen hand. En nationell myndighet som migrationsverket eller arbetsförmedlingen har mer kraft, men saknar markkänning eller kompetens för att kunna utveckla sådana lösningar. Med sociala utfallskontrakt kan privat och idéburen sektor i samverkan eftersöka en värld av beprövade lösningar, väl inövade processer och kompetenta aktörer. En utmaning för en marknad, men inget en enskild aktör kan möjliggöra.

Sociala utfallskontrakt kan ändra på detta genom att hjälpa den offentliga aktörer att köpa, kravställa och ta begränsad risk genom nya tvärsektoriella insatser i syfte

att möta de samhällsproblem som det svenska systemet inte klarar av; psykisk ohälsa, integration, allmänt utanförskap bland unga – bara för att nämna några uppenbara utmaningar.

För den sociala/idéburna riskkapitalisten är alternativkostnaden filantropi. Det värsta som kan hända finansiellt är att man får skriva av och donera det kapital som man riskerat i ett projekt, vilket då istället blir till filantropi. Men å andra sidan finns möjligheten att få tillbaka kapitalinsatsen och kanske till och med en premie. Det skulle innebära en revolution för filantropin. Att kunna ge och få tillbaka för att sedan ge igen. En hållbar filantropi, som fortsätter att ge. Enstaka projekt som misslyckas betalas av premier för de projekt som lyckas, mellanskillnaden blir filantropi.

SIB i Norrköping – projektering av Sveriges första SIB/sociala utfallskontrakt

Redan i april 2014, en månad innan LSV lanserades, tog vi kontakt med Uppdrag Psykisk Hälsa inom SKL. De hade skrivit om sociala investeringsfonder i kommuner, vilket vi tyckte lät intressant. Vi frågade om man hört talas om Social Impact Bonds. Det hade inte projektgruppen inom Psykisk hälsa, men vi fann snabbt att andemeningen var liknande på båda sidor av bordet. SKL satt lyckligtvis även på kontakter med kommuner, varav en var särskilt progressiv, Norrköpings Kommun samt även konsultbyrån, Health Navigator (sedermera Lumell), som specialiserat sig på utveckling i offentlig sektor. Under ett antal månader talade parterna (finansiären och kommunen) ihop sig med Lumell och SKL som mellanhand. Målgrupp och problembeskrivning tydliggjordes och analyser hur den empiriska verkligheten såg ut för placerade barn och ungdomar i Norrköpings Kommun togs fram. Analysen visade på flöden och flaskhalsar, på framgångsfaktorer och hinder, på kompetenscentrum och luckor, på ansvarstagande och fall mellan stolar. Den brokiga bilden visade sig även tämligen representa-

tiv för de flesta kommuner i Sverige. Efter några rundor samsades aktörerna om att det vore önskvärt att sänka återplaceringsfrekvensen för ungdomar i åldrarna 13-20 år. Det målet skulle kunna leda till lägre placeringskostnader samt bättre skolresultat.

Förhandling och kontraktering

När caset presenterats och vunnit allmänt gillande hos kommunen, tillika hos finansiären började arbetet med kontraktet. Hur kunde vi specificera insatsen så att det blev tydligt vad som skulle göras, med bibehållet utrymme att skruva på och optimera insatsen under resans gång? Hur skulle vi dra gränser mellan myndighetens och finansiärens ansvar vad gäller inflytande, insyn, beslutsfattande, gemensamma och enskilda frågor? Först när dessa frågor var klargjorda började vi närma oss de finansiella frågorna kring vem som skulle stå för vilka kassaflöden, till vilken risk samt när och på vilka premisser betalningar och återbetalningar skulle ske. Vidare frågor var hur riskdelningen skulle se ut mellan kommunen och finansiären. Vad intermediärens roll skulle vara och hur den skulle ersättas. (Parterna kom till slut överens om att det var SKL som skulle agera intermediär, formellt engagerade av kommunen, med stöd av Lumell). Det var också viktigt att komma fram till hur insatsen skulle utvärderas under pågående insats och vid avräkning. Slutliga frågor var vilka resultatmått som skulle styra återbetalning och eventuell premie samt besluta om hur en oberoende utvärderare skulle anlitas. Det blev några rundor med jurister, paragrafer, underhandssamtal på telefon och möten i och utanför mötesrum. I maj 2016 undertecknade så kommunstyrelsens ordförande i Norrköping, Lars Stjernkvist och LSVs VD, Henrik Storm Dyrssen kontraktet, som kom att bli Sveriges första så kallade sociala utfallskontrakt, som finns tillgängligt som offentlig handling. Det blev alltså kommunen och finansiären som utgjorde kontrakterande parter. Intermediären och den externa



tjänsteleverantören engagerades genom kontraktets föreskrifter och parternas överenskommelse.

En svensk modell växer fram, 'SIB' blir 'sociala utfallskontrakt'

I ett socialt utfallskontrakt är det flera kockar att hålla reda på. Samarbetet kan se ut på olika sätt. Norrköpingskontraktet är lite säregnet i att den offentliga parten har fullt huvudmannaskap för insatsen och finansören endast en finansierande och rådgivande roll. I en traditionell SIB-modell är det finansören som driver insatsen och den offentliga beställaren som betalar för resultatet. Parterna var tidigt överens om att det vore en allt för modig modell för den svenska förvaltningskulturen. Innova-

tion i all ära, men parterna var överens om att vad vi ännu landade i, så måste det gå att förstås och även kunna genomföras av andra. Det var också i det sammanhanget som man i den svenska kontexten valde att fokusera på det sociala utfallet i det formulerade kontraktet.

Parternas intressen under förhandlingen

Under förhandlingen fram till själva utfallskontraktet kom de olika aktörerna med olika prioriteringar. Målet var att identifiera alla dessa prioriteringar och finna minsta gemensamma nämnare i alla dimensioner. Detta utgör sedan själva förhandlings och handlingsutrymmet. Frågan kom sedan att kretsa kring om det var tillräckligt för att tillåta en mer trovärdig och genomförbar insats.

I kontraktet är finansiären intresserad av att få tillbaka sitt kapital, gärna med en avkastning. Denne är mån om att kunna sänka risken om man inte får tillbaka kapitalet. Det görs genom möjligheter att stödja insatsen, få information om utvecklingen samt inflytande för att påverka resultaten. Därtill kommer finansiell riskdelning för att försäkra sig om att kommunen även innehar ett ekonomiskt intresse i insatsen.

Kommunen uppfattade vi som mån om integriteten i sin myndighetsutövning. Det betydde att vi som finansiär, under löpande förvaltning, inte fick ha påverkan på beslut fattade av myndigheterna rörande insatsen eller målgruppen föremål för insatsen. Därför hamnade på förhand överenskomna begränsningar av insatsen och målgruppen i fokus för förhandlingen. För kommunen var det även viktigt med stöd från intermedären. Genom den funktionen fick man ett kompetenstillskott till analys och projektledning kopplat till kommunens resurser.

Pragmatism från det offentliga

Som finansiärer överraskades vi positivt av det lösningsfokuserade förhållningssätt som fanns inom förvaltning och politiken. En förvaltning har många viktiga ansvarstaganden; gentemot förvaltningslagar och politiska prioriteringar, gentemot målgruppen och myndighetsutövningen. En sådan miljö skapar riskaversion; att inte göra fel blir viktigare än att göra det bästa möjliga. Då är det svårt att ta risker med nya metoder. Vår uppfattning är dock att kommunen visade en uppriktig avsikt och vilja att hitta nya lösningar på svårhanterade sociala utmaningar och utsatta målgrupper.

Olika processlogik för finansieringsbeslut

Finansiären och förvaltningen har olika logik för hur man fattar beslut om finansiella ramar för en satsning. Det är viktigt att klargöra detta för att inte ha fel förväntningar

eller att det ska uppstå missförstånd om tågordningen i beslutsfattandet hos respektive part.

I förvaltningen kommer först de politiska besluten om ramar, därefter detaljbudgetering. Tågordningen blir således att den offentliga parten först vill veta hur mycket finansiering som krävs/finns, innan insatsen definieras. Första frågan till finansiären blir därför; hur mycket är ni beredda att satsa? Detta kan kallas ett deduktivt beslutsfattande. Med det sagt är det mycket hjälpsamt för processen att ett politiskt mandat är på plats, eftersom det mobiliserar förvaltningen till handling. Utmaningen för en extern finansiär är att varje detalj, som slås fast i ett politiskt mandat, försvinner från förhandlingsbordet och med det ett potentiellt verktyg att optimera insatsen för framgångsrika resultat. Definition av målgruppen är till exempel vanskligt att ensidigt besluta om innan man har en samsyn om vilken grupp man kan åstadkomma en meningsfull insats för.

En investerare har ett mer induktivt beslutsfattande. För en finansiär är den finansiella ramen det sista beslutet i processen. Det är möjligt först efter en gedigen genomlysning av alla förhållanden med substantiell påverkan på resultatet. Då kan en riskvärdering göras och en bedömning av möjligheterna till hantering av riskernas, upp- och nedsida för resultatet blir möjlig. Därefter, och först då, kan finansiären fatta beslut om kapitlexponering och riskhantering som ryms inom ramen för rådande portföljstrategi där risker ska balanseras. Initialt kan finansiären endast ge en fingervisning om övergripande ramar såsom definierade av portföljstrategin. En finansiär med 50 miljoner i kapital kan t.ex. ha för avsikt att göra 5 investeringar på 5-15 miljoner, men det kan leda till att man tackar ja till en säker investering på 15 miljoner och tackar nej till en riskfylld investering på 5 miljoner. Beslutet är en sammanvägd bedömning med alla fakta på bordet – närmast motsatsen till ett politiskt rambeslut delegerande detaljerna till förvaltningen.

Tågordningen i Norrköping

Förhandlingen med Norrköping drog ut en del på tiden men följde i finansärens uppfattning, en ganska god ordning.

1. En förstudie tillräcklig för att belägga en prioritering av samhällsproblem och målgrupper med avseende på möjligheten att åstadkomma en mätbar och värdefull förändring inom en begränsad tidsperiod (2-4 år), samt en värdering av potentiella direkta och indirekta besparingar, som ett sådant resultat skulle ge förvaltningen ifråga.
2. Principbeslut i politiskt organ (Kommunstyrelsen) om syfte och delegering av förhandling till ekonomidirektören.
3. Fördjupad förstudie. Kontinuerlig förhandling steg för steg samt belysande av lämpliga insatser, processer och avvägningar mellan målgrupper, målbilder och finansiella ramar. Att förhandlingen sker samtidigt som förstudien är gynnsamt eftersom det ger möjlighet till kontinuerligt relationsbyggande mellan finansären och förvaltningen samt att man undviker att förstudien går parterna i förväg. Förhandlingen styr vilka fördjupningar som behöver göras i förstudien för att ge underlag till beslut gällande insatsens detaljer, prioriteringar, ansvarsfördelning, samarbetsformer och processer samt riskdelning och finansiering.
4. Detaljbeslut i politiskt organ (Kommunstyrelsen samt Kommunfullmäktige för bred förankring) om parterna gemensamma förslag till insats, målgruppsprioriteringar, insatsprioriteringar samt samhällsproblem och resultatmål. I Norrköping fattades det beslut om det framförhandlade kontraktet.

Incitament och snedvridna intressen

Förhandlingsprocessen och det senare samarbetet påverkas av vilka intressen parterna för med sig in i förhandlingen. I detta är finansärens och förvaltningens prioriteringar tämligen transparenta. Tas detta in i beaktande kan processen anpassas för att nå smidig samsyn, parterna emellan. Den öppna variabeln, för vilken det ännu inte finns en standard, är intermediärens roll under förhandling och samarbete. Vem betalar intermediären? Vem betalar för förstudien? Vilka historiska relationer och intressen bortom förhandlingen spelar roll i detta? Det är naturligt att förvaltningen behöver stöd från intermediär/konsulter för att ta fram information och förhålla sig till en för förvaltningen ovanlig process. I övrigt är det hjälpsamt om intermediären eller att i alla fall förhandlingsprocessen, uppfattas som oberoende. Värdet som skapas i förstudien tillfaller främst förvaltningen som får en genomlysning av viktiga frågor i verksamheten. Om förvaltningen eller intermediären betalar förstudien finns risken att finansärens prioriteringar och behov av relationsbyggande med förvaltningen glöms bort till förfång för förhandling och samarbetsrelationer. Om finansären betalar förstudien kan den uppfattas som tendensiös och nå sämre förankring hos förvaltningen.

Relationer och dialog

Oavsett om det är finansären eller förvaltningen som har huvudmannaskapet för insatsen är det viktigt för finansären att etablera en fungerande arbetsrelation med förvaltningen för att sänka risken utifrån finansärens perspektiv och öka möjligheterna att säkra framgång. Förhandlingsprocessen ses med fördel, som en arena att bygga den så viktiga arbetsrelationen på, så att den finns på plats innan besluten ska fattas och parterna låser sin inställning till projektet. Privata eller idéburna finansärer kommer med ett för förvaltningen främmande språkbruk och vice versa. Här har intermediären en enormt viktig

roll att spela genom att agera diplomat och översättare för att undvika missförstånd och istället söka ett för parterna gemensamt språkbruk med hänsyn tagen till viktiga prioriteringar och principer på båda sidor.

Specificitet och flexibilitet

Ju tydligare ett kontrakt är desto enklare blir det att hålla ordning på insatsen, men också svårare att anpassa insatsen efter förändrade förutsättningar. Målet med ett utfallskontrakt är inte kontraktets efterlevnad i sig utan resultaten som kontrakten syftar till. Ju mer som slås fast i kontraktet desto svårare blir det att laga efter läge. Att ändra kontraktet i efterhand kan vara oattraktivt och tära på arbetsrelationerna. För mycket flexibilitet är inte heller bra. Om parternas prioriteringar inte kommer fram i kontraktet finns en stor risk för att för parternas viktiga prioriteringar upptäcks först i efterhand och blir föremål för friktion och till och med omständigheter som förutsätter omförhandling av kontraktet. Sådant kan tära på arbetsrelationerna och minska möjligheterna att anpassa insatsen efter erfarenheten. Lagom specificerat innehåll med fokus på transparens för parternas prioriteringar och handlingsutrymme kan vara en gyllene medelväg.

Löpande samarbete

Kontraktet är bara början på samarbete. Sedan kommer det verkliga arbetet, att löpande få insatsen till stånd, att bevaka och justera den efter de erfarenheter som görs. Detta är också den verkligt spännande delen av processen. Vad händer när insatsen synliggörs till korta kommanden i förvaltningens processer? Vad händer om målgruppens behov snedvrids upp eller ned i åldrar, mot lättare eller svårare problem? Vad händer när insatsens utfall börjar bero på externa faktorer, landstingens insatser, den psykosociala eller socioekonomiska miljön kring målgruppen? Hur utvecklar man då bevakningen och informationsbilden kring insatsen? Hur tydliggör man

handlingsalternativ för förvaltningen och externa aktörer? Vad är förutsättningarna för att påverka relationer och samverkan mellan förvaltningens olika grenar eller mellan förvaltningen och externa aktörer? Vad händer om resurser som anlitats inte längre behövs eller om motivationen i teamet sviktar eller om en annan aktör plötsligt rekryterar resurser från insatsen? Vad gör man när initiativet röner uppmärksamhet externt, uppskattning, kritik? Vad händer om den politiska vinden vänder och projektet blir mindre eller direkt impopulärt?

Parternas intressen under insatsens gång utgår delvis från förhandlingen, men utvecklas till att svara mot erfarenheterna och resultaten från insatsen. Friktion, utmaningar liksom framgångar och positiva resultat är naturliga, men också oförutsägbara inslag. Härvid är det av yttersta vikt att arbetsrelationen vårdas för att maximera samarbetets möjligheter att hantera den framgång som åsyftats av parterna. I Norrköping sköts det löpande samarbetet av ett särskilt utformat "insatsråd" där parterna delar information och synpunkter kring insatsen efter en fast agenda.

Säkra aktiv förankring i förvaltningen

Under förhandlingsprocessen och kring politikens beslut vad gäller insatsen är det lätt att uppfatta en positiv samsyn från förhandlingens olika deltagande delar. När projektet väl är i gång hamnar ägandet och styrningen av insatsen under den löpande förvaltningens ansvar och blir ett mindre projekt bland betydligt större förvaltningsansvar som skola och socialtjänst. Ett tiomiljonersprojekt mot en årsbudget på miljarder talar sitt tydliga språk om prioriteringar. Det är viktigt att alla parter som förutsätts stödja och engagera sig i insatsen är väl införstådda om sina respektive roller och att detta följs upp under gång. Det är lätt för pressade ledare i förvaltningen att prioritera den nog så viktiga kärnverksamheten istället för att göra extra ansträngningar för att skapa förutsättningar för ett mindre projekts utmaningar. Detsamma gäller insatsens synlighet internt i



Huvudmännen i dialog våren 2016 - Lars Stjernkvist och Laurent Leksell

förvaltningen. Denna måste kontinuerligt förankras för att insatsens motparter ska hållas införstådda med sina roller för att möjliggöra insatsen. Personal omsätts och ansvariga byter roller internt, det är normalt, men måste hanteras för att inte processen ska stanna upp.

Ju fler informationskällor desto mer dynamisk dialog

Kontrakterad rapportering och process för löpande dialog kan vara en mycket god grund för löpande samarbete. Bakom siffror, trender, flaggade utmaningar och framgångar döljer sig dock individers och tjänstemäns erfarenheter och upplevelser. Att ta del av dessa är viktigt för att finansiären ska kunna bilda sig en uppfattning av hur insatsen upplevs på marken och i mötet med mål-

grupp och övrig förvaltning. Det kan vara svårt för enskilda projektledare och tjänstemän att tala högt internt om utmaningar i samordning med övrig förvaltning.

Djävulen ligger i detaljerna

Oavsett vilken detaljnivå kontrakterade processer och rapporter landar på kommer löpande erfarenheter och utmaningar tyda på detaljförhållanden som utmanar antaganden och analyser som insatsen baserats på. Löpande blir det därför viktigt att kunna belysa detaljförhållanden om målgruppens och förvaltningens erfarenheter av hur arbetet fungerar. Att möjliggöra för projektledningen att ograverat delge sin syn på insatsen och arbetet är viktigt för att undvika att viktiga förhållande försvinner i över-

sättning eller i vislek mellan parterna. Om antaganden om att definitionen av målgruppen inte stämmer överens med verkligheten, kan det hända att detta uppmärksammas sent i formell rapportering, men en projektledare kan lyfta detta på ett tidigt stadium och möjliggöra en snabbt reaktiv dialog och anpassning om det behövs.

Planera för det förutsägbart oförutsägbara

En plan är aldrig bättre än underlaget. I affärslivet brukar det heta att en affärsplan aldrig överlever sin första kund. Det är bara när planen möter verkligheten som man ser vad dess avsikter och intentioner går för. Där börjar omedelbart behovet av anpassning för att möta kunden, eller i detta fall målgruppen/brukarnas behov. För finansiären är det därför viktigt att bygga en hypotes om vilka aspekter av förutsättningar eller processen som löper störst risk att omprövas och vad det kan krävas för insatser

Leksell Social Ventures och Norrköpings Kommun utsågs 2016 till Årets Välfärdsförnyare.

"Tidiga förebyggande åtgärder kan ge stora långsiktiga vinster, både mänskliga och ekonomiska. Det här är ett modigt, nytänkande och resultatnriktat initiativ som möjliggör stöttning av utsatta barn med målet att minska risken för framtida utanförskap. Det är det första i sitt slag i Sverige där en extern finansiär deltar i det sociala arbetet och står för den ekonomiska risken – med en möjlighet till avkastning om projektet lyckas." Göran Hägglund (Juryns motivering)



eller resurser för att möta oförutsedda eller förändrade behov och att ha en beredskap för detta.

Anpassning är utmanande rörande kontrakterade processer, men att bygga in flexibilitet, beslut och föremål för dialog i kontraktet kan rädda dagen i dessa fall. Samsyn bland insatsens nyckelindivider kring intentioner och prioriteringar ger förutsättningar för en konstruktiv dialog kring förändringar och pragmatiska grepp för att säkra insatsen.

Betydelsen av Sveriges första SIB

Uppmärksamheten som följt denna Sveriges första Social Impact Bond/sociala utfallskontrakt har överträffat förväntningarna. Efterfrågan i offentlig sektor på verktyg för innovation och bättre insatser för brukarna är stark och växande. Det är uppenbart att insatsen och strukturen för samarbetet i Norrköping av många ses som ett lovande exempel på en ny tids verktyg och samarbeten. Att över huvud taget lyckas komma iland med en så komplex och ovanlig samarbetsstruktur är ett framsteg. Med vi påminns konstant om att alla de framsteg vi gjort parterna emellan, måste vinnas ånyo med nya offentliga parter och andra finansiärer. Ett projekt är långt ifrån ett nytt paradigm eller samarbetskultur. Det krävs repetition och nya varianter för att en sådan företeelse ska sätta sig i och finna sin standard. På Leksell Social Ventures är vi stolta över att ha fått förmånen att bidra med erfarenheten av detta projekt och möjligheten att samarbeta med en så pragmatisk kommun som Norrköping. Vi hoppas att fler finansiärer och politiker vågar vara lika modiga och söka finna varandra. Brukarna och svensk välfärd förtjänar allas vår pragmatism för att finna nya lösningar för bättre utfall.

En roll för sociala investeringar

Att ett socialt utfallskontrakt är möjligt i Sverige är ett ganska starkt bevis för att det finns en betydande roll för sociala investeringar i svensk välfärds framtid. Oss

veterligen finns det ingen annan arbetsmetod som lovar bättre utfall i välfärden till lägre kostnader. Ofta framställer debatten lägre kostnader och kvalitet som motsatser, det har vi bevisat felaktigt bara i strukturen för Norrköpingsprojektet. För oavsett om just vårt projekt sparar miljoner och leder till bättre utfall för unga placerade i Norrköping i tillräcklig omfattning eller ej – så faller det inom rimligheten att någon insats borde lyckas för någon målgrupp. Troligtvis finns det många innovativa insatser som kan hjälpa många viktiga kostnadsdrivande målgrupper. Där så är fallet kan sociala investeringar möjliggöra innovation och utveckling av välfärdens metoder.

Förutsättningar för en marknad för SIB

För att en marknad för sociala utfallskontrakt ska växa fram krävs en mångfald av finansiärer, intermediärer, offentliga beställare, lämpliga målgrupper och innovativa metoder. Ansvaret ligger främst på svenska finansiärer och offentliga beställare. Om dessa är villiga att ta risken och se möjligheten kan intermediärer och konsulter investera i det initiala arbetet att analysera målgrupper/problem och ta fram lämpliga insatser. I andra europeiska länder har staten mobiliserat kapital för att dela risken med privata investerare och offentliga beställare och på så sätt göra det billigare och mindre riskfyllt att pröva metoden. Utan denna backning krävs ett lika stort mod som LSV och Norrköping manat fram. Vem tar utmaningen först, regeringen, filantropen, kommunen, regionen? Ert drag.



Tomas Bokström, SKL

På jakt efter utfallsfokus i offentlig sektor – erfarenheter från arbete med sociala investeringar och sociala utfallskontrakt

By starting to design services which are responsive to need, however complex, we can constantly take what we learn and seek to do better tomorrow.¹¹

Tomas har arbetat med sociala investeringar på SKL sedan 2010. Är sedan 2018 anställd på RISE Research Institutes of Sweden för att etablera Social and Health Impact Center, en nationell kunskapsnod kring sociala investeringar, sociala utfallskontrakt och mätning av sociala och hälsomässiga effekter.

Tydligare utfallsfokus i offentlig sektor – erfarenheter från socialt utfallskontrakt i Norrköping

Under nästan ett decennium har det på SKL, inom ramen för olika överenskommelser mellan Socialdepartementet och SKL, drivits arbete för att hitta mer effektiva former för hur samhället möter psykisk ohälsa hos befolkningen. Sedan 2015 har detta arbete benämnts Uppdrag Psykisk Hälsa. Från början stod det klart att en nyckel är att utgå från att psykisk hälsa inte i första hand är en hälso- och sjukvårdsfråga när det handlar om att förebygga och att tidigt göra insatser utan att det krävs gemensamma krafttag från alla välfärdsaktörer och myndighetsnivåer samt även från civilsamhället.

Givet att Sverige har höga ambitioner och dessutom spenderar ansevärda resurser på välfärdsområdet kan det tyckas som att förutsättningarna borde vara goda att åstadkomma förebyggande insatser och att möta behov hos utsatta målgrupper. Erfarenheten av många av de ut-

vecklingsinitiativ och projekt som prövats är dock att det trots dessa förutsättningar är svårt att åstadkomma effektiva lösningar. Förhoppningen om att ökad samverkan mellan aktörer i sig skulle lösa många problem tycks inte ha besannats utan det har visat sig vara svårare än så att påverka styrning och resursallokering. En slutsats är att det finns för svaga incitament för att investera i förebyggande och tidiga insatser. Dessa bristande incitament antas dels bero på för dåligt utvecklad kompetens kring hur effekter av förebyggande och tidiga insatser ska mätas, dels på organisatoriska stuprör och viss kortsiktighet i budgetering.

Mot denna bakgrund inleddes arbetet med sociala investeringar tillsammans med ett antal kommuner och lands-ting/regioner. Under åren har det utvecklats till en metodik för att bygga strategisk och operativ kapacitet för att driva utvecklingsarbete inom respektive organisation och i samarbete med andra aktörer. Hypotesen kring arbetet med sociala investeringar kan sammanfattas i följande punkter:

- Organisationer bör investera i ökad kompetens att analysera behov och att utforma satsningar vars sociala och ekonomiska effekter kan följas upp och utvärderas. Vidare bör denna kompetens verka tvärsektorielt.
- Ovanstående kompetenser bör stödja den strategiska nivåns beslutsfattande kring prioriterat utvecklingsarbete och resursallokering baserat

¹¹ Social Impact Bonds – The Early Years, s. 3, Social Finance (2016)

på resultaten av de sociala investeringssatsningar som prövas.

- Det behöver finnas strategiska medel för att främja tvärsektoriellt utvecklingsarbete. Detta dels för att lyfta risk från enskilda förvaltningar/enheter, dels för att främja helhetssyn och gemensamt ansvarstagande kring de initiativ som finansieras.
- Metodutveckling och test av nya insatser behöver ske i avgränsade former, ofta som projekt, och påverkar därmed inte direkt merparten av den verksamhet som bedrivs. Genom involvering av medarbetare och effektiva former för kunskapsspridning kan dock såväl arbetssätt som metodik kring exempelvis analys, mätning och utformning av beslutsunderlag influera den bredare verksamheten och på så vis verka kvalitetshöjande. På sikt bör dessutom nyutvecklade metoder ersätta en större del av befintlig verksamhet och därmed medföra bättre utfall.

De senaste årens arbete med sociala investeringar ger en indikativ bekräftelse på hypoteserna, även om det inte bedrivits någon forskningsstudie som kan bekräfta detta mer vederhäftigt. Flera av de identifierade problem som ligger till grund för utformning av arbetet liksom de konkreta verktyg som utformats för att stödja arbetet har dock sitt ursprung i forskning, exempelvis från implementeringsforskning. Parallellt med utvecklingen i Sverige har området Social investment internationellt till stor del drivits i två spår, som ibland kombinerats. Det ena spåret har handlat om att höja stringensen i att mäta effekterna av olika program för förebyggande och tidiga insatser, främst genom en utvecklad servicedesign och att koppla rigorös utvärdering i form av randomiserade kontrollerade experiment till genomförda projekt på välfärdsområdet. Det andra spåret har handlat om att genom Social Impact

Bonds både få fram finansiering för att testa och utveckla förebyggande och tidiga insatser och samtidigt skapa en modell som ger incitament att åstadkomma bästa möjliga utfall för de målgrupper som berörs.

En erfarenhet är att det även i de organisationer som kommit längst med sociala investeringar finns en tendens att inte vara fullt så uthålliga och stringenta som nödvändigt när det gäller att analysera behov, utforma satsningar och att kontinuerligt följa och mäta utfall. Att arbetet inte är perfekt utformat från början är i sig inte konstigt och att det sker ett kontinuerligt lärande är en förutsättning för att gradvis påverka ordinarie strukturer och arbetssätt. Men om det upplevs som att osäkerheten i utformning och mätning alltför ofta är för stor riskeras legitimiteten i arbetet och incitamenten till ökad stringens försvinner. Givet detta såg vi det som påkallat att testa om en SIB-liknande lösning kunde tillföra arbetet med sociala investeringar ytterligare spets när det gäller att genom innovativa arbetssätt driva mot ett tydligt definierat utfall. Denna ambition resulterade i att vi tillsammans med Health Navigator (numera Lumell Associates), Norrköpings kommun och Leksell Social Ventures utformade Sveriges första Sociala Utfallskontrakt.¹²

Vår roll är att tillsammans med Lumell vara intermediär, först under förberedelse- och förhandlingsfasen och därefter under genomförandet. Vi befinner oss nu, våren 2018, i halvtid av projektet och vårt fokus är att stödja övriga parter i kontraktet med uppföljning, utfallsmätning, analys och förslag till optimeringar av insatsen. Detta kapitel baseras på lärdomarna från Norrköping men också på senare arbete som vi bedrivit på området.

Lärdomar

Arbetet har genererat många erfarenheter för samtliga inblandade parter. Ur vårt perspektiv har vi fått en ännu

¹² Vi har valt termen Socialt Utfallskontrakt istället för Social Impact Bond då vi anser att detta är mer rättvisande. Vi kan också notera att man har gjort motsvarande val i Finland och att social outcomes contracting används allt mer som samlingsbegrepp för olika utfallsbaserade lösningar i den Europeiska kontexten.

tydligare bild av vad som krävs för att driva högkvalificerat utvecklingsarbete i en offentlig miljö. Till stor del är det alltså hantverkskunskap som genererats av arbetet, men det finns också några tydliga lärdomar av strategisk art.

Utveckling av arbetssätt

När det gäller hantverket så bekräftas bilden att det behövs kompetensutveckling i offentliga organisationer. Den typ av flödesanalyser och modellering av ett s.k. business case som genomförts under förstudiefasen finns det ingen eller liten erfarenhet av i kommuner och lands-ting/regioner. Detta gäller även kring utfallsmätning och att upphandla med riskdelning och utfallsbaserad ersättning. Det finns några exempel på så kallade prestationsbaserade ersättningsmodeller, men ofta är det endast en liten del av ersättningen rörlig och dessutom är modellen för att definiera och mäta utfall ofta bristfällig vilket riskerar att snarare uppmuntra aktiviteter än utfall. Vi ser också att kontinuerlig projektuppföljning (performance management) är ovant, inte minst när det gäller att basera detta på data.

Kunskapen kan användas på många områden

Erfarenheterna har tillämpats på nya exempel kring att minska sjukfrånvaron hos anställda i kommuner och landsting/regioner. Detta visar att metodiken kan användas på många olika områden. Det innebär också att den investering som görs i arbetet kan återanvändas och därför finns det goda skäl för offentlig sektor att satsa på förbättrad analys och utfallsmätning.

Det behövs incitament till förbättrad styrning och systematik

Strategiska lärdomar handlar om att incitamenten till att bedriva mer kvalificerat utvecklingsarbete måste stärkas. När verksamheter upplever att resurserna är

ansträngda och att det saknas förutsättningar för att förbättra exempelvis analyser och utfallsmätningar är det svårt att åstadkomma förändrade arbetssätt. Stöd i form av kompetens, struktur och villkorad finansiering tillsammans med tydliga signaler om att arbete för ökat utfallsfokus är prioriterat är några vägar att driva förändring.

Sociala utfallskontrakt har inget egenvärde

Precis som kring många saker som upplevs som nytt finns en tendens till hype kring sociala utfallskontrakt. Det är därför viktigt att i dialog med olika aktörer slå fast att arbetet inte handlar om en finansieringsmodell i första hand, eller för den delen att nödvändigtvis upprätta sociala utfallskontrakt. Arbetet syftar istället till att öka förståelsen för behov hos olika, ofta utsatta målgrupper, och att utforma och testa olika lösningar som kan ge bättre utfall för dessa. Ett verktyg, men inte det enda, är ett socialt utfallskontrakt med extern riskdelning kring finansiering.

Fördelen med extern riskdelning är inte uppenbar för alla parter

Man skulle kunna tro att det är mycket attraktivt för en offentlig part att med hjälp av investerare dela finansiell risk för att testa en ny lösning eller metod. En tydlig lärdom av arbetet är att detta inte alls behöver vara uppenbart attraktivt. Det har dels med synen på risk att göra, dels på de principer för redovisning som tillämpas. All metodutveckling innebär ett moment av risk, det vill säga att det finns en möjlighet att det som testas inte alls ger den effekt som man hoppats på, det kan till och med vara så att effekterna är skadliga. För forskare är detta en självklarhet och grunden för hypotesprövning som i bästa fall dessutom görs med rigorös utvärdering. För politiskt styrda verksamheter är denna logik inte alls etablerad. Snarare är utgångspunkten att alla satsningar som görs ger någon form av effekt. I bästa fall går dessa också att kvantifiera men om det anses svårt (vilket är

det vanligaste) så nöjer man sig med magkänsla eller en kvalitativ utvärdering av nöjdhet bland brukare och personal. Att, som i ett socialt utfallskontrakt, illustrera att den investering som görs har osäkra effekter, och att detta kan och ska mätas och dessutom öppet redovisas är därför ett relativt stort steg från praxis. Dessutom framstår riskpremien som en extern investerare kräver som hög om utgångspunkten är att satsade resurser i princip automatiskt ger effekt.

Vad gäller redovisningsprinciper så har SKL:s experter och likaså Rådet för Kommunal Redovisning (RKR) kommit fram till att riskdelning med stöd från en extern investerare är att betrakta som ett lån, inte som ett bidrag. Det innebär att det i redovisningsmässiga termer inte uppstår någon intäkt utan istället en skuld. Vidare ska försiktighetsprincipen tillämpas vilket betyder att den offentliga organisationen i utgångsläget ska ta höjd för maximal utfallsersättning till såväl investerare som utförare. Det innebär dels att en offentlig aktör måste budgetera för såväl kostnader för projektets drift liksom eventuella utfallsbetalningar och att de senare ska fördelas ut över de år som projektet pågår. Därefter kan eventuella justeringar göras när de slutliga utfallen kan prognosticeras med tillräcklig säkerhet. Ur redovisningssynpunkt innebär därför ett sämre utfall en lägre bokförd projektkostnad för kommunen jämfört med ett bättre. Om det finns minsta tveksamhet kring om det kommer att gå att realisera och/eller observera faktiska kostnadsminskningar vid goda utfall framstår det därmed som ogynnsamt att ta hjälp av en extern investering för att testa en ny metod.

Det är viktigt att kunna koppla utfall till direkta kostnader

Eftersom poängen med ett socialt utfallskontrakt är att tydliggöra och arbeta mot ett förbättrat utfall är det mycket viktigt att detta är tydligt definierat och mätbart. Dessutom bör det finnas en koppling mellan utfallet och direkta kostnader för att minska graden av spekulering kring de

ekonomiska effekterna. Detta gör dock att vissa typer av investeringar där kostnadseffekter kan antas uppstå först på lång sikt kanske behöver uteslutas för sociala utfallskontrakt. Givet synen på risk och de redovisningsprinciper som gäller enligt stycket ovan så är sannolikt möjligheten att fånga direkta kostnadseffekter en förutsättning för att beslutsunderlaget ska peka mot att faktiskt genomföra en investering som ett socialt utfallskontrakt.

Omfattande offentligt åtagande kan kräva investeringar i egen verksamhet

En unik företeelse vad gäller det sociala utfallskontraktet i Norrköping är att en stor del av investeringen går till av kommunen utfört arbete och inte enbart till externa leverantörer vilket är det vanliga. Att det blev så i Norrköping beror huvudsakligen på att målgruppen och en stor del av insatsen är av sådan karaktär att det berör kärnan i kommunens myndighetsutövning inom socialtjänsten. I Sverige kommer det dock ofta vara så att det offentliga är en viktig aktör också vad gäller utförande. Detta upplägg kan ses som riskabelt, inte minst ur investerarens perspektiv men fördelen är att det verkligen kräver samarbete mellan inblandade aktörer – kommunen och den externa utföraren liksom investeraren. Dessutom så bör möjligheterna till spridning och implementering öka då kommunens interna arbetssätt och lärande utvecklas när man inte enbart är beställare i projektet.

Den fortsatta utvecklingen

Arbetet kring sociala investeringar och sociala utfallskontrakt är fortfarande i ett tidigt stadium. Vår erfarenhet är att efterfrågan på mer effektiva och systematiska arbetssätt ökar i takt med medvetenheten om att det läggs för mycket resurser på projekt och initiativ med oklara effekter. Samtidigt kan konstateras att omställningstakten inte är så hög som den skulle kunna vara och en slutsats är att det alltså inte finns tillräckliga incitament för att på allvar testa

om det går att uppnå bättre såväl sociala som ekonomiska utfall genom nya arbetssätt. Det finns en tendens att vilja förenkla utvecklingsarbete i för hög grad, genom att i för liten utsträckning arbeta med analys, modellering och uppföljning och utvärdering. Lite tillspetsat finns en övertro på att workshops med post-it-lappar för att definiera behov och lösningar är en tillräcklig metod samt att hänvisning till övergripande resonemang om insatsers evidens eller socioekonomiska effekter är ett fullgott sätt för att definiera effektsamband. Om något så säger erfarenheterna från arbetet i Norrköping liksom från exempelvis Storbritannien och Finland att det snarare är idogt arbete med hög grad av stringens och en påtaglig kompetensförstärkning som är nödvändig för att åstadkomma reell förändring.

Genom de exempel som nu växer fram i kombination med ett kontinuerligt ökat ekonomiskt tryck och politiskt fokus på ojämlikheter i hälsa och välfärd finns skäl att vara optimistisk kring att normen blir att definiera, mäta och ersätta på utfall snarare än att fokusera aktiviteter och enkla lösningar. Men det kräver sannolikt att några aktörer är beredda att gå i fronten och att de lärdomar som uppstår verkligen tas tillvara och tillämpas på nya områden. Som framgått i kapitlet har det genererats en stor mängd både strategiska och operativa kunskaper i arbetet. För att minska transaktionskostnader och driva på utvecklingen är det angeläget att dessa kunskaper kan samlas och återanvändas för att därmed kontinuerligt utvecklas. För att åstadkomma verklig impact är det nödvändigt att kapaciteten hos offentlig sektor att tillgodogöra sig och helst driva denna typ av utvecklingsarbete förbättras.¹³ Detta talar för att det krävs en nationell plattform som på ett oberoende vis kan driva arbetet och kunskapsförsörja området. Förhoppningen är att RISE Research Institutes of Sweden som under 2018 etablerar ett Social and Health Impact Center kommer att bidra med en sådan nationell plattform. Ambitionen är att ut-

göra en infrastruktur för att utveckla arbetssätten kring att mäta effekt av förebyggande och tidiga insatser och där sociala utfallskontrakt i olika former är ett verktyg för att få till stånd konkret metodutveckling i samarbete med offentliga aktörer.

En statlig utfallsfond skulle kunna vara ytterligare ett sätt att driva på utvecklingen genom att dela risk med kommuner och landsting/regioner, särskilt på områden där potentialen för kostnadsminskningar uppstår hos flera aktörer. Det finns möjlig inspiration från exempelvis Life Chances Fund i Storbritannien. Det är fortfarande oklart vilken roll sociala utfallskontrakt kommer att spela över tid eftersom modellen är relativt ny, men de underliggande metoderna som är grunden för arbetet bör definitivt vara en del av fortsatt metodutveckling för att åstadkomma ett skifte mot prevention och tidiga insatser och bättre effekt av satsade resurser. Utfallsbase-erade ersättningsmodeller bör bli allt vanligare både vad gäller upphandling av externa leverantörer och när det handlar om finansiering via exempelvis EU:s strukturfon-der. Som en följd av det kan även sociala utfallskontrakt med privat kapital bli en viktig del i de fall när finansiell riskdelning är en förutsättning för att övriga aktörer ska vilja eller kunna satsa. Oavsett vilken form eller begrepp som används – det centrala är att data, analys och utvärderade effekter används för att kontinuerligt förbättra offentliga tjänster, precis som betonas i citatet från Social Finance som inleder detta kapitel. De redan vunna erfarenheterna från arbetet med sociala utfallskontrakt pekar på en väg för att åstadkomma just det.

¹³ Detta är även en lärdom som har dragits i arbetet med SIB i Storbritannien, se ex. s. 70 i Top tips for developing & implementing a Social Impact Bond. Learning from Essex Multi-Systemic Therapy SIB, <https://golab.bsg.ox.ac.uk/documents/82/OPM-Essex-SIB-TOP-TIPS.pdf>



Carl Schwieler
Pro Bono Director, DLA Piper Sweden



Annika Blomqvist
advokat, DLA Piper Sweden

Juridiken – vilka möjligheter finns?

Några upphandlingsrättsliga reflektioner avseende upphandling av sociala utfallskontrakt.

DLA Piper

Carl Schwieler är delägare i DLA Pipers bank- och finansgrupp och Pro Bono Director för Sverige. Han företräder låntagare, banker och andra aktörer inom de flesta områden av bank och finans. Carl är också aktiv i DLA Pipers corporate-grupp och har stor erfarenhet av företagsförvärv/M&A, bolagsrätt och riskkapital.

Annika Blomqvist är advokat och verksam inom DLA Piper Swedens upphandlingsgrupp, där hon regelbundet bistår såväl leverantörer som upphandlande myndigheter med rådgivning gällande offentlig upphandling.

Inledande kommentarer

Sociala utfallskontrakt är en relativt ny företeelse och det finns ingen klar och etablerad process i Sverige för hur dessa ska genomföras och upphandlas. En upphandling av ett socialt utfallskontrakt innefattar en komplex struktur och kommer i regel att innefatta svåra bedömningar. Vi har utgått från den modell som beskrivs i kapitlet "Vad är en Social Impact Bond?", där en upphandlande myndighet genomför en upphandling av det sociala utfallskontraktet, där upphandlingen avser en effekt och där den upphandlande myndigheten endast betalar för uppnådd effekt. Ett socialt utfallskontrakt syftar till att uppnå en samhällsförändring. Vilken samhällsutmaning som ska lösas och vilka effekter som eftersträvas kommer att skilja sig åt mellan olika sociala utfallskontrakt. Det påverkar vilka övervä-

ganden som myndigheten behöver göra och även vilka regler som blir tillämpliga och som myndigheten måste förhålla sig till. Hur en upphandling bäst genomförs och vilka krav och kriterier som ska finnas med och vilka faser upphandlingen ska innehålla måste därför avgöras för varje enskilt kontrakt och anpassas efter den aktuella situationen. Vårt bidrag i denna skrift består därför av ett par övergripande reflektioner och tankar kring vad en upphandlande myndighet som vill prova att upphandla ett socialt utfallskontrakt bör vara uppmärksam på vid genomförande av upphandlingen.

Om den samhällsutmaning som ska lösas innebär att sociala tjänster och andra särskilda tjänster som anges i bilaga 2 till LOU¹⁴ ska upphandlas gäller också enklare regler enligt LOU. Våra reflektioner utgår från den lagstiftning som gäller vid tidpunkten då detta skrivs, dvs. våren 2018. Vi vill dock framhålla att det sker mycket på detta område som kan leda till att förutsättningarna för denna modell att hitta nya lösningar på samhällsutmaningar förändras framöver. Vi kommer därför att nedan att ge en mycket enkel överblick över vad som har hänt och händer när det gäller sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

Det förekommer även en modell som kallas idéburna offentliga partnerskap (IOP). IOP är en samarbetsform som innebär ett partnerskap mellan det offentliga, t.ex. en kommun, och den idéburna sektorn för att lösa samhällsutmaningar och där den offentliga parten stöttar verksamheter som arbetar med samhällsutmaningar. Modellen sägs ofta ligga någonstans mellan bidrag och utgöra ett alternativ till bidrag eller upphandling. Vi kommer inte att

¹⁴ Det gäller bl.a. hälso- och sjukvårdstjänster, sociala tjänster, tjänster som avser utbildning och kultur.

gå in mer på IOP, men kan konstatera att det är en modell som används och där gränsdragningen mot det upphandlingspliktiga området kan vara problematisk.¹⁵

Något om tidigare och pågående utredningar

Den s.k. Valfärdsutredningen har tidigare sett över och lämnat förslag avseende upphandling av välfärdstjänster. En proposition har sedan tagits fram med förslag på ändringar i LOU som föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Förslagen innebär bl.a. att endast ett fåtal regler i LOU om bl.a. annonsering, information till leverantörerna och dokumentation samt rättsmedel ska gälla för upphandling av vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster (välfärdstjänster) vars värde beräknas understiga tillämpligt EU-tröskelvärde på 750 000 euro.¹⁶ I propositionen föreslås också att upphandlande myndigheter ska få reservera deltagandet i upphandlingar av vissa välfärdstjänster för organisationer som har som syfte att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till att tillhandahålla sådana tjänster och som återinvesterar eventuell vinst för att uppnå det syftet samt som har en lednings- och ägarstruktur som grundar sig på personalens ägande eller deltagande eller som kräver aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.

Tidigare har Utredningen för ett förstärkt välfärdssamhälle föreslagit bl.a. att LOU inte skulle vara tillämplig när det gäller de sociala tjänster eller andra särskilda tjänster som anges i bilaga 2 till LOU om värdet av tjäns-

ten understiger gällande tröskelvärde och det inte finns något s.k. bestämt gränsöverskridande intresse. Den utredningen föreslog också en möjlighet att reservera kontrakt för vissa särskilt angivna tjänster för organisationer som uppfyller vissa villkor. Den pågående Förenklingsutredningen, som bl.a. ser över reglerna för upphandlingar under EU:s tröskelvärden ska beakta de förslag som lämnats av Valfärdsutredningen och Utredningen för ett förstärkt välfärdssamhälle har lämnat och följa den fortsatta beredningen av förslagen. Förenklingsutredningen får vid behov föreslå ändringar i förslagen som utredaren anser vara befogade.¹⁷

Upphandlingsmyndigheten har också fått ett regeringsuppdrag kopplat till sociala utfallskontrakt. Upphandlingsmyndigheten ska "kartlägga och analysera förutsättningarna för alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor som syftar till att åstadkomma sociala effekter i samhället, ekonomisk avkastning för investeraren och besparingar för offentlig sektor, s.k. sociala utfallskontrakt. Analysen ska omfatta hur instrumenten förhåller sig till svensk lagstiftning. Myndigheten ska vid uppdragets genomförande samverka med relevanta aktörer inom området".¹⁸

Upphandlingsreglerna hindrar inte upphandling av nya lösningar och nytänkande

Upphandlingsregelverket framställs ofta som stelbent och svårtillämpat. Enligt vår uppfattning är det inte en korrekt bild av regleringen. Upphandlande myndigheter

15 Se t.ex. Utredningen för ett stärkt civilsamhälles betänkande Palett för ett stärkt civilsamhälle, SOU 2016:13, s. 404 ff.

16 Se Regeringens proposition 2017/18:158, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.

17 Se Kommittédirektiv Flexiblare och enklare regler för upphandlingar under EU:s tröskelvärden samt vissa överprövningsfrågor, Dir. 2017:69.

18 Se Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Upphandlingsmyndigheten, Fi2017/04757/RS (delvis).



har stor frihet under lagen (2016:1145) i offentlig upphandling ("LOU")¹⁹ att välja hur en upphandling ska utformas och vilka krav och kriterier som ska ingå. LOU reglerar inte i detalj vad upphandlande myndigheter ska köpa, utan snarare processen för hur ett inköp ska gå till samt vissa principer och yttre ramar som myndigheten måste hålla sig inom. Förenklat kan sägas att LOU ska säkerställa öppenhet kring upphandlingar och att samtliga intresserade ska ges möjlighet att konkurrera om kontraktet på lika villkor. Inom dessa ramar har upphandlande myndigheter stora möjligheter att utforma en upphandling så att den passar myndighetens önskemål och behov.

När de nya upphandlingsdirektiven, som ligger till grund för gällande lagstiftning, antogs var ett av huvudsyftena att åstadkomma mer flexibla regler och att öka

användningen av offentlig upphandling som ett styrmedel för att uppnå olika samhällsmål. Att utnyttja den flexibilitet som LOU medger för att våga prova nya lösningar och idéer för att uppnå samhälleliga mål ligger enligt vår uppfattning i linje med lagens intentioner. Istället för att se LOU som ett hinder vill vi därför uppmuntra till att se möjligheterna i regelverket och den valfrihet som upphandlande myndigheter faktiskt har när det gäller offentliga upphandlingar.

Att tänka nytt och prova ny mark kräver naturligtvis visst arbete och upphandling av en komplex figur som sociala utfallskontrakt innebär utmaningar och delvis svåra överväganden. Vi tror dock att en större utmaning ligger i att identifiera relevanta krav och struktur för det sociala utfallskontraktet, snarare än i att anpassa processen till LOU. Det är dock viktigt att redan från början

¹⁹ Vi utgår i detta kapitel för enkelhetens skull endast från regleringen LOU.

fundera över dessa frågor, för att säkerställa att myndigheten inte påbörjar arbetet och först senare inser att det som har påbörjats skulle ha gjorts på ett annat sätt.

Möjligheter att ta vara på leverantörernas kunnande och risker om en leverantör deltar i det förberedande arbetet

En grundtanke med LOU är att öppna upp för konkurrens på lika villkor mellan leverantörer om de offentliga kontrakten. Det är därför i regel inte tillåtet för en myndighet som blir kontaktad av en leverantör som har en idé om en lösning på en samhällsutmaning att direktupphandla tjänsten från den leverantören.²⁰ Det innebär dock inte att en det är förbjudet för upphandlande myndigheter att träffa och lyssna på leverantörer som vill presentera nya idéer och lösningar. Vi stöter ibland på missuppfattningen att upphandlande myndigheter inte får ha kontakter med leverantörer. Utan dialog med de leverantörer som är aktiva på området kan det vara svårt för myndigheten att skaffa sig nödvändig kunskap om utvecklingen på marknaden och nya lösningar som kan vara av intresse för myndigheten. En upphandlande myndighet bör därför skaffa sig nödvändig kunskap och marknadskännedom innan genomförande av en upphandling. En upphandling av ett socialt utfallskontrakt förutsätter många gånger att det funnits en dialog mellan myndigheten och aktörer på marknaden. Det viktiga är att kontakterna med leverantörerna inte sker på ett sådant sätt att en leverantör ges en otillbörlig fördel i en kommande upphandling.

Det förekommer att upphandlande myndigheter tar hjälp av leverantörer för utförande av hela, eller delar av en förstudie inför en upphandling. Den risk som kan uppkomma om en leverantör deltar i det förberedande

arbetet inför en upphandling är att leverantören kan få en otillbörlig konkurrensfördel som kan medföra att leverantören inte kan delta i den efterföljande upphandlingen, s.k. konsultjäv. Konkurrensfördelen kan bestå i ett informationsövertag jämfört med andra leverantörer eller i att leverantören har givits möjlighet att i någon del påverka upphandlingens utformning.

Om en leverantör deltar i förberedelsefasen bör myndigheten vara observant på risken att konsultjäv kan uppkomma och bör vidta åtgärder i syfte att neutralisera eventuella konkurrensfördelar och informationsövertag om leverantören också kan ha ett intresse av att delta i den efterföljande upphandlingen. Sådana åtgärder kan t.ex. vara att dokumentera vilket arbete leverantören utför, vilken information leverantören får del av etc. Den upphandlande myndigheten har också en skyldighet att informera övriga leverantörer om vilka uppgifter av relevans som har lämnats till en leverantör som deltagit i det förberedande arbetet.²¹ Det kan vara lämpligt att myndigheten innan arbetet med en förstudie påbörjas upplyser leverantören om risken att leverantören inte kan delta i en efterföljande upphandling, om leverantören är ovan vid LOU och det finns en risk att leverantören inte känner till detta.

Ett alternativ till att låta en leverantör delta i det förberedande arbetet är att myndigheten genomför förstudien i egen regi. Den upphandlande myndigheten kan då ta vara på leverantörernas kunnande och erfarenhet på andra sätt, t.ex. genom att ramen för det förberedande arbetet anordna öppna hearings för inhämtande av information eller genom att ta fram ett preliminärt upphandlingsunderlag och offentliggöra detta för synpunkter från intresserade leverantörer (s.k. extern remiss). En myndighet som står inför en komplex upphandling av ett socialt utfallskontrakt kan även ta vara på leverantö-

20 Såvida inte något undantag är tillämpligt eller om myndighetens samlade inköp av tjänster av samma slag under räkenskapsåret understiger den s.k. direktupphandlingsgränsen.

21 Se 4 kap. 8 § LOU.

rernas kunnande och erfarenhet genom att genomföra upphandlingen som en konkurrenspräglad dialog när myndigheten själv har svårt att specificera vilken lösning som passar den identifierade samhällsutmaningen, se mer nedan. Det finns således alternativa möjligheter för myndigheten att dra nytta av och få hjälp av leverantörernas kunnande och erfarenhet utan att förfarandet strider mot LOU.

Hur mycket kan och bör myndigheten styra lösningen på samhällsutmaningen?

Om syftet med det sociala utfallskontraktet är att med hjälp av aktörerna på marknaden hitta nya sätt att lösa olika samhällsutmaningar, bör myndigheten inte i upphandlingsunderlaget ange sådana krav och önskemål att det i onödan begränsar leverantörernas möjligheter att offerera de lösningar som leverantörerna tror kan vara av intresse för myndigheten. Det kan därför vara lämpligt att myndigheten istället för att uppställa detaljerade krav på hur tjänsten ska utföras beskriver sitt behov, dvs. den samhällsutmaning som ska lösas och vilken förändring myndigheten vill se. För att leverantörerna ska förstå vad myndigheten efterfrågar och för att möta kraven på transparens i LOU är det viktigt att myndigheten tydligt kan beskriva detta i upphandlingsunderlaget. Vidare bör det framgå hur myndigheten avser att mäta effekten, vid vilken eller vilka tidpunkter och på vilka grunder.

Val av upphandlingsförfarande

Vid valet av upphandlingsförfarande bör myndigheten beakta hur komplext upphandlingsföremålet är och i vilken utsträckning myndigheten kommer att ha behov av att föra en dialog med leverantören under upphandlingen.

Det öppna förfarandet innebär att myndigheten annonserar ett färdigt upphandlingsunderlag och leverantörer lämnar anbud baserat på detta. Myndigheten utvärderar sedan anbuden och tilldelar kontrakt på basis av de

inkomna anbuden. Ingen förhandling förekommer och möjligheten till dialog är i princip begränsad till möjligheten att skriftligen ställa frågor och begära förtydliganden innan anbud ges in. Detta förfarande lämpar sig när myndigheten vet vad den ska köpa och vilka krav och kriterier som ska tillämpas och också kan uttrycka dessa på ett tydligt sätt i upphandlingsunderlaget. När myndigheten har ett behov av dialog eller förhandling med leverantören under förfarandet kan det öppna förfarandet vara mindre lämpligt, eftersom det inte möjliggör dialog och förhandling under upphandlingsförfarandet. Förfarandet liknar det förenklade förfarandet som kan användas vid upphandlingar vars värde understiger EU:s tröskelvärden samt för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster i Bilaga 2 till LOU, med den skillnaden att myndigheten i det förenklade förfarandet har möjlighet att förhandla med leverantörerna.

Det förhandlade förfarandet med föregående annonsering kan användas bl.a. när myndighetens behov inte kan tillgodoses utan anpassning av lättillgängliga lösningar, upphandlingen inbegriper innovativa lösningar eller när kontraktet inte kan tilldelas utan föregående förhandlingar och det beror på särskilda omständigheter som avser arten, komplexiteten eller den rättsliga och ekonomiska utformningen av det som ska anskaffas eller på grund av riskerna i anslutning till dessa omständigheter. Upphandlingsförfarandet är ett tvåstegsförfarande och som möjliggör för myndigheten att förhandla om inkomna anbud. I förfarandet sker förhandlingen efter att anbud lämnats in och förhandlingen får inte avse minimikraven eller tilldelningskriterierna. Förfarandet liknar det urvalsförfarande som kan användas vid upphandlingar vars värde understiger EU:s tröskelvärden samt för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster i Bilaga 2 till LOU.

Under samma förutsättningar som vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, får myndigheten använda sig av konkurrenspräglad dialog. Konkurrenspräglad dialog är ett tvåstegsförfarande där den upphandlande myndigheten för en dialog med de

anbudssökande som har bjudits in att delta. Myndigheten ska i upphandlingsdokumenten ange sina behov och krav, ange tilldelningskriterierna och förklara deras innebörd samt ange en preliminär tidsplan. Som vi har framhållit tidigare är det viktigt att myndigheten tydligt beskriver sitt behov, dvs. den samhällsutmaning som ska lösas och vilken förändring myndigheten vill se. Syftet med dialogen ska vara att identifiera och ange hur den upphandlande myndighetens behov bäst kan tillgodoses och dialogen ska fortsätta till dess att myndigheten har funnit den eller de lösningar som tillgodoser myndighetens behov. Det förekommer att myndigheten under dialogen tar fram ett indikativt upphandlingsunderlag och ber leverantören att inkomma med ett indikativt anbud. Det görs i syfte att säkerställa att myndigheten och leverantörerna förstått varandra och kan utgöra ett bra underlag för den fortsatta dialogen. När myndigheten har funnit den eller de lösningar som tillgodoser myndighetens behov avslutas dialogen och de kvarvarande leverantörerna uppmanas att inge slutliga anbud baserat på lösningarna som har lagts fram och preciserats under dialogen. Myndigheten kan efter att slutliga anbud lämnats in uppmana leverantörer att klargöra, precisera och optimera sina anbud samt i vissa avseenden förhandla med leverantören, men det får inte leda till några väsentliga ändringar av anbudet eller upphandlingen eller till snedvridning av konkurrensen eller diskriminering. När det gäller upphandlingar vars värde understiger EU:s tröskelvärden samt för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster i Bilaga 2 till LOU får konkurrenspräglad dialog användas om det inte är möjligt att tilldela kontrakt genom ett förenklat förfarande eller ett urvalsförfarande. Så kan vara fallet när myndigheten inte på egen hand kan specificera vilken lösning som bäst möter myndighetens behov av förändring. Eftersom den konkurrenspräglade dialogen möjliggör diskussion med leverantörerna om vilken lösning som tillgodoser myndighetens behov, kan det vara ett lämpligt förfarande i de situationer då myndigheten själv har svårt att specificera den lösning som



behövs för en samhällsutmaning och behöver diskutera detta med de intresserade leverantörer som har kunskap och erfarenhet på området.

Utvärdering av anbud

En svårighet vid upphandling av en effekt, där myndigheten inte specificerar vilken lösning som ska användas för att uppnå den eftersträlvade effekten och där myndigheten betalar för uppnådd effekt, kan det vara svårt att fastställa tilldelningskriterier för att utvärdera anbud. De valda tilldelningskriterierna ska säkerställa dels att det sker en rättvis bedömning och jämförelse av leverantörernas anbud och dels att myndigheten erhåller det bästa anbudet. Det kan innebära svårigheter när myndigheten inte på förhand vet vilken lösning som kommer att erbjudas och det är fråga om att prova nya, innovativa lösningar där det inte är möjligt att på förhand säkert veta om den föreslagna lösningen faktiskt kommer att leda till den eftersträlvade effekten. Om kontrakt tillde-

las på basis av lägsta pris, måste myndigheten hitta en modell för att kunna bedöma vilket pris som är lägst i en upphandling där det inte är klart hur mycket – om något – som myndigheten kommer att betala. Om även andra parametrar än pris ska utvärderas, måste myndigheten identifiera vilka parametrar som ger ett mervärde för myndigheten. Vid komplexa kontrakt kan det vara en god idé att ta hjälp med utformningen av utvärderingsmodellen för att säkerställa en rättvis bedömning av anbud och att myndigheten får det bästa anbudet.

Avtalsfrågor

Om det kan förutses att det under avtalstiden kan uppkomma behov av vissa typer av ändringar av kontraktet bör tydliga ändringsklausuler tas in i kontraktet för att möjliggöra sådana förändringar. Det gäller även om myndigheten önskar ha en möjlighet att säga upp kontraktet under avtalstiden, t.ex. pga. att eftersträvad effekt inte uppnås. LOU innebär begränsningar avseende möjligheten att göra ändringar i ingångna kontrakt som myndigheten bör ha i åtanke såväl vid utformning av upphandlingsunderlag och kontrakt som under avtalets löptid om behov av ändringar skulle uppkomma.

I den mån den upphandlade innovativa lösningen kan medföra att immateriella rättigheter uppkommer, bör det också i kontraktet regleras vem som ska ha rätten till de immateriella rättigheterna och i vilken utsträckning den andra parten ska äga rätt att utnyttja de immateriella rättigheterna.

Sammanfattande reflektioner

Det finns en stor vilja att använda offentlig upphandling för att uppnå olika samhällsmål och nya regler kan komma att påverka hur en upphandling av en lösning på ett samhällsproblem ska genomföras. Vår uppfattning är att LOU inte i sig innebär några hinder mot att prova nya, innovativa lösningar eller att upphandla en effekt och en

komplex struktur som ett socialt utfallskontrakt. Däremot är det viktigt att tidigt fundera över och ha en plan för genomförandet för att säkerställa att myndigheten agerar i enlighet med gällande regler. Den stora utmaningen tror vi många gånger kommer att vara kopplade till hur myndigheten ska identifiera samhällsutmaningen och den effekt som ska uppnås, hur myndigheten ska jämföra och utvärdera anbudet och säkerställa att det bästa anbudet tilldelas kontraktet samt hur mätning av uppnådd effekt ska ske. Vi ser således att det kan finnas en större utmaning kopplad till det praktiska genomförandet, snarare än i förhållande till LOU.



Robert Hårdh, valgörehetschef

Novamedia Sverige AB,
som driver Svenska Postkodlotteriet

Efterord

Novamediakoncernen, som äger varumärket Postkodlotteriet, drivs av övertygelsen om att världen blir bättre med ett starkt civilsamhälle. Genom lotterierna i Sverige, Holland, Storbritannien och Tyskland genereras ett överskott som årligen går till den ideella sektorn.

Med hjälp av stödet kan ideella organisationer verksamma över hela världen, stärkas och få ännu bättre förutsättningar att driva sina verksamheter. Tillsammans med systerlotterierna är Svenska Postkodlotteriet världens tredje största privata givare till ideell sektor. Sedan starten 2005 har Svenska Postkodlotteriets fördelat 9,4 miljarder kronor till ideella organisationer tack vare närmare en miljon kunder. Postkodlotteriet utgör därmed en viktig intäktskälla för det svenska civilsamhället.

Fryshuset är sedan 2013 en av Svenska Postkodlotteriets förmånstagare och har hittills tagit emot 103 500 000 kronor till sin verksamhet.

Enligt rapporten "Staten, kapitalet eller medborgaren – vem finansierar civilsamhället?" (Frivilligorganisationernas Insamlingsråd och PWC, 2017) gav Sveriges befolkning 8,7 miljarder kronor till välgörenhet under 2016. Ungefär två tredjedelar kom från allmänheten, inklusive testamenten och minnesgåvor. Resterande tredjedel härör från i princip tre lika stora delar; Svenska Postkodlotteriet, övriga delar av näringslivet samt den sista kategorin fonder, stiftelser och andra organisationer.

I rapporten framgår att gåvor från allmänhet, näringsliv och organisationer utgör en mindre del av den totala finansiering av civilsamhället, där stat, kommun och landsting står för den övervägande delen av intäkterna. En intressant aspekt, inte minst mot bakgrund av denna bok, är att bidragen från kommuner och landsting under 2014 enbart utgjorde 29 procent av de totala transaktionerna till föreningar och stiftelser, medan övriga 71 procent bestod av köp. Som rapportförfattarna konstaterar så är alltså förhållandet mellan kommuner och civilsamhälle i första

hand ett kund-leverantörsförhållande och i andra hand ett givare-mottagare-förhållande, vilket möjligen överraskar.

Att civilsamhället förblir en fristående aktör i förhållande till stat och näringsliv är en viktig grundsten. Ur ett samhällsperspektiv ligger det i samtliga aktörers intresse att denna balans upprätthålls. Därigenom är finansieringen av ideell sektor en fråga av yttersta vikt. Lejonparten av stödet från Postkodlotteriet är långsiktigt och icke-örönmärkt. Lotteriet har ett nära samarbete med de organisationer som får ta del av lotteriöverskottet, ett samarbete som bygger på ömsesidigt förtroende och tillit. Det uttala-de syftet med stödet är att organisationerna ska växa och utvecklas på ett hållbart sätt, utifrån sina egna ambitioner och förutsättningar.

Utöver det årliga basstödet som organisationerna tar emot stöds även specifika projekt efter särskild ansökan. Ett sådant exempel är Fryshuset treåriga projekt "Social Impact Bonds i en svensk kontext", som denna bok är en del av. Tanken på ett gränsöverskridande samarbete mellan offentlig, privat och idéburen sektor stämmer väl överens med grundtanken bakom Postkodlotteriet; vi blir starkare tillsammans.

Nyckeln för att skapa varaktig förändring är att säkerställa en långsiktig finansiering av ideella sektorn. Det är fria medel som borgar för den långsiktighet och möjlighet till innovation och risktagande som krävs för en fortsatt utveckling av samhället. Tack vare Postkodlotteriets cirka en miljon kunder kommer lotteriet att fortsätta att generera icke örönmärkta medel till ideell sektor och vi kommer med stort intresse fortsätta att följa det viktiga arbete Fryshuset initierat.

Social Impact Bond – en innovativ finansieringsmodell för sociala insatser

2015 beviljades Fryshuset medel från Postkodlotteriet för att under tre år pröva den i andra länder så framgångsrika finansieringsmodellen Social Impact Bond (SIB) i en svensk kontext. Vår testpilot kom att bli en viktig och lärorik resa i en stark offentlig välfärdssektor.

Denna bok syftar till att sprida kunskap om SIB, dess metoder och verktyg, dess möjligheter och utmaningar, men också hur vi ser att modellen katalyserar en nödvändig systemförändring vad gäller sociala insatser. I vår kunskapsspridning kommer vi att beskriva Fryshusets SIB-pilot, men också våra erfarenheter av att kommunicera och bygga modellen med andra aktörer under de tre år som prövningen har pågått.

Genom boken hoppas vi även att du som läsare kan inhämta värdefull kunskap om vad SIB har att erbjuda som en nödvändig, innovativ och systemförändrande modell.

Lena Lago

Social Impact Manager, Institutet för sociala effekter



FRYSHUSET