

Alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor

RAPPORT 2020:2



Upphandlingsmyndigheten September 2020
ISBN: 978-91-985235-1-5
Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Foto: Mostphotos

Innehåll

Alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor	4
Sammanfattning	4
1. Inledning.....	5
1.1 Definitioner.....	7
2. Upphandlingsmyndighetens roll	9
3. Metod	9
Praktisk metodik	10
Kontinuerligt under arbetets gång	11
4. Insikter.....	11
4.1 Mötas över aktörsgränser	12
4.2 Interna strukturer i det offentliga	13
4.3 Kulturkrockar.....	15
4.4 Helhetsgrepp om regelverk.....	17
4.5 Upphandlingsproblematik	18
4.6 Målgruppsfokus	20
5. Vad är ett alternativt finansiellt instrument?	21
5.1 Sociala utfallskontrakt (social outcome contracts eller social impact bonds (SIB)).....	22
5.2 Social investeringsfond	23
5.3 Sociala obligationer	24
5.4 Upphandling med fokus på utfall.....	25
5.5 Idéburet offentligt partnerskap (IOP)	26
5.6 Kommentar om LOU och annan lagstiftning	26
6. Idéer till vidare aktiviteter	27
6.1 Arenor för dialog och samverkan	27
6.2 Policylabb	29
6.3 Nationell samordning.....	31
6.4 Task force	32
7. Avslutande diskussion.....	33
8. Lästips	35
9. Aktiviteter och samverkan	36

Alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor

Sprida kunskap om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor

Upphandlingsmyndigheten ska sammanställa lärdomar om alternativa finansiella instrument i välfärdssektorn. I uppdraget ingår att sprida kunskap om lärdomarna till upphandlare och andra offentliga aktörer samt sociala företag, den idéburna sektorn och investerare. Myndigheten ska redovisa uppdraget till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 30 september 2020.

/Ur Upphandlingsmyndighetens regleringsbrev 2020

Sammanfattning

Denna rapport är en sammanställning av lärdomar utifrån dialoger med målgrupper på temat alternativa finansierings- och samverkansformer i offentlig välfärdssektor. Rapporten bygger på djupintervjuer och andra interaktioner med representanter från målgrupperna upphandlare och andra offentliga aktörer samt sociala företag, den idéburna sektorn och investerare. Arbetet har genomförts utifrån tjänstedesignmetodik, vilket beskrivs närmare i kapitel 2. De sammanställda lärdomarna är uppdelade i insikter från målgruppsinteraktioner, översiktlig beskrivning av fem olika alternativa finansierings- och samverkansformer som målgrupperna framhållit som relevanta samt idéer på vidare aktiviteter för att området ska kunna utvecklas.

I rapporten har målgruppernas upplevelser av och förståelse för begrepp varit ledande. Därför görs inga strikta begreppsdefinitioner, utan de olika begreppen används så som målgrupperna använder dem.

De alternativa finansierings- och samverkansformer som kortfattat presenteras är sociala utfallskontrakt, sociala investeringsfonder, sociala obligationer, upphandling med fokus på utfall samt idéburet offentligt partnerskap, IOP.

Insikterna som nåtts utifrån målgruppsinteraktionerna handlar om behov av att samverka över aktörsgrensar, utmaningar med interna strukturer i offentlig sektor, kulturkrockar, behov av helhetsgrepp om regelverk, upphandlingsproblematik och behov av att engagera alla berörda parter i fortsatt utveckling.

De förslag på vidare aktiviteter framåt som tas upp berör arenor för dialog och samverkan, policylab, nationell samordning och möjlighet att ta del av myndigheters expertis.

1. Inledning

Sverige och världen står inför stora utmaningar, något som inte minst synliggörs genom FN:s 17 globala hållbarhetsmål (Agenda 2030). För att kunna fortsätta skapa ett hållbart samhälle krävs innovationskraft och engagemang från många människor och aktörer. Bra lösningar kräver också nya sätt att organisera sig, samverka och samskapa. Ett sådant sätt kan vara att använda nya, alternativa metoder att finansiera arbete och samarbete inom olika sektorer.

Upphandlingsmyndigheten har fått ett regeringsuppdrag att sammanställa lärdomar om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor samt att sprida kunskap till flera relevanta målgrupper. Den här rapporten undersöker hur begreppet alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor tolkas och förstås av olika målgrupper. Den beskriver också ett antal exempel på innovativa finansierings- och samverkansformer.

Det sjuttonde globala målet handlar om *Genomförande och globalt partnerskap*. Där betonas vikten av att uppmuntra effektiva offentliga och offentlig-privata partnerskap, såväl som partnerskap inom det civila samhället. Det är viktigt med tydliga riktlinjer för hur partnerskapen kan se ut för att vara rättssäkra och inkluderande. På så sätt blir samarbetet effektivare och fler partnerskap kan bli till.

Förutom de globala målen har regeringens strategi för socialt företagande varit en betydelsefull utgångspunkt i arbetet. Liksom i många andra sammanhang lyfter strategin fram vikten av att hitta nya sätt att åstadkomma positiv samhällsförändring i samarbete mellan socialt drivna organisationer, innovatörer, finansiärer och den offentliga sektorn.

Strategin visar på behovet av insatser som utvecklar partnerskaps- och affärsmöjligheter för sociala företag. Den andra sidan av detta är att offentliga aktörer behöver bättre kunskap om sociala företag så att de lättare kan köpa tjänster av dem, fungera som partner till dem eller samarbeta med dem. Likaså behöver man utforska, testa och stärka kunskapen om alternativa former för samarbete mellan sociala företag och offentlig sektor när syftet är att åstadkomma sociala effekter i samhället. Detta kan till exempel handla om sociala utfallskontrakt och idéburet offentligt partnerskap, IOP, eller om att uppmuntra upphandling som främjar sociala innovationer.¹

Målgrupperna tolkar begreppet alternativa finansiella instrument som något som även inbegriper samverkansformer och innovativa sätt att organisera sig. I rapporten lägger vi därför tyngdpunkten på alternativa finansierings- och samverkansformer, snarare än på en strikt tolkning av begreppet alternativa finansiella instrument. Mer om detta går att läsa i kapitel 4.

¹ Regeringens strategi för sociala företag – ett hållbart samhälle genom socialt företagande och social innovation, s. 8.

Innovation kan handla om en ny vara, tjänst eller process, nya sätt att organisera affärsverksamhet, förändrad arbetsorganisation eller nya externa relationer. Det kan vara fråga om förbättring, förändring eller transformation inom ett verksamhetsområde. När vi talar om innovation i den här rapporten har vi alla dessa aspekter i åtanke. Social innovation handlar om att möta samhällsutmaningar med nya idéer och lösningar som höjer kvaliteten på samhällets tjänster till medborgarna. När social innovation kombineras med innovation inom finansiering och samverkan finns goda möjligheter till positiv samhällsförändring. Ett nytt sätt för offentliga, privata och idéburna aktörer att samverka kan i sig vara en innovation, liksom när aktörer inom den offentliga sektorn själva och tillsammans med andra utvecklar arbetssätt för att nå social hållbarhet. Innovation blir alltså en förutsättning för att förändring ska kunna ske inom området alternativa finansierings- och samverkansformer.

Det finns material som beskriver nuläget i Sverige och världen för flera av de alternativa finansiella instrument, samverkansformer och organiseringsformer som identifierats i denna rapport.² De flesta av dem har testats i någon form i Sverige. I det här uppdraget har vi fokuserat på att lyssna på målgrupperna och identifiera deras behov framåt, så att vår rapport kan vara ett komplement till övriga studier och rapporter. Kunskapsöversikten gäller alltså främst de utmaningar och behov som målgrupperna har i dag.

Inom detta regeringsuppdrag har Upphandlingsmyndigheten samverkat nära med Vinnova och Tillväxtverket, myndigheter som har haft uppdrag kopplade till strategin för sociala företag. För oss på Upphandlingsmyndigheten har samarbetet varit värdefullt, dels därför att vi fått tillgång till den expertis som Vinnova och Tillväxtverket besitter, dels därför att vi fått möjlighet att tillsammans med andra myndigheter träffa och få bättre förståelse för medborgare och målgrupper.

2018 hade Upphandlingsmyndigheten ett närbesläktat regeringsuppdrag som handlade om att kartlägga och analysera alternativa finansiella instrument i offentlig välfärd. Då uppdraget blev avbrutet i förtid hann myndigheten främst arbeta med kunskapshöjande insatser internt. När arbetet togs upp igen 2020 fanns det mycket nytt att sätta sig in i. En lärdom är därför att alternativa finansiella instrument och alternativa finansierings- och samverkansformer är ett område i snabb utveckling där förändring sker kontinuerligt.

Under uppdragets gång har Sverige och världen drabbats av coronapandemin. Detta har i sig varit en utmaning i arbetet, samtidigt som den globala krisen som pandemin

² Andra aktörer som arbetat med att på olika sätt främja den sociala ekonomin och kartlägga nuläget är Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi; Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som med medel från Tillväxtverkets regeringsuppdrag har tagit fram en handbok med syfte att främja kommuners och regioners samverkan med sociala företag; RISE Social Impact Centre och the National Advisory Board for Impact investment. Inkludera har med medel från Vinnova kartlagt olika samverkansformer mellan sociala företag och offentlig sektor inom ramen för arbetet Samtal för ett rikare Sverige. Mer information finns att läsa hos respektive aktör.

fört med sig tydliggjort värdet av goda strukturer för samarbete och samverkan mellan olika aktörer, nationellt och internationellt.

1.1 Definitioner

”

”Man får inte låsa sig fast vid saker, som att det ska vara ett socialt utfallskontrakt och det ska se ut så. Utan ska man få ut något så får man nog räkna med att det är lite stökigt och ta med det in i beräkningen. Man kan inte ha allt på det klara. Den här definitionsvåndan, man måste jobba sig ur den.”

/Idéburen organisation

Områdena social innovation, sociala investeringar och alternativa instrument/alternativa finansierings- och samverkansformer är fulla av begrepp. Vissa uttryck används i princip som synonymer, vissa ord är plockade från andra språk och har fått varierande översättningar, vissa begrepp tangerar, inbegriper eller överlappar varandra.

Ett sådant är begreppet ”sociala företag”. I regeringens strategi skriver man att man *”valt att inte slå fast någon fast definition då en sådan riskerar att begränsa satsningen och exkludera relevanta aktörer.”*³

Ett annat exempel är ”social innovation” som definieras på liknande men inte exakt samma sätt hos aktörer som Vinnova⁴, Mötesplats Social Innovation (MSI)⁵ och en publikation från Luleå tekniska universitet (LTU)⁶.

Likaså är begreppet ”sociala investeringar” svärdefinierat. I rapport 2020:1 från Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, *Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar* (hädanefter ESO-rapporten) står det:

³ Regeringens strategi för sociala företag, s. 4.

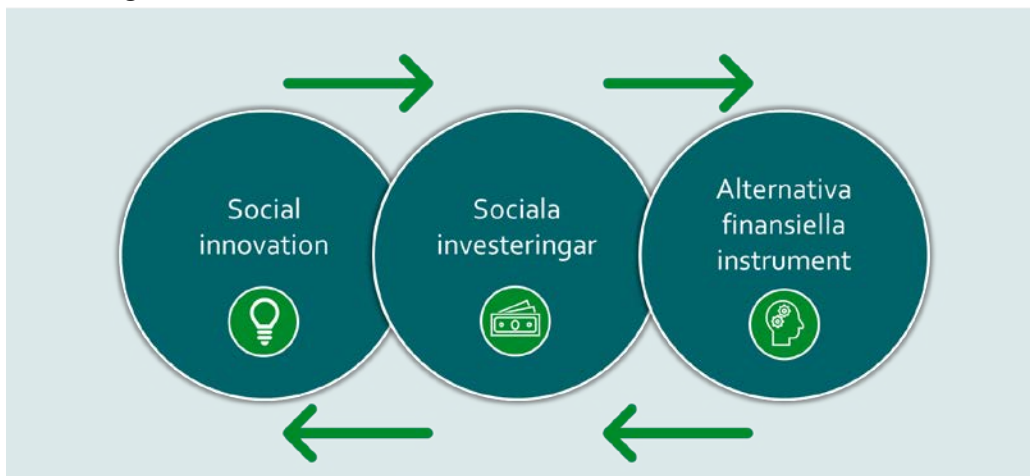
⁴ Vinnova beskriver kortfattat social innovation som ”lösningar som genom nya sociala angreppssätt möter samhällsbehov på bättre sätt än vad som hittills gjorts”, se <https://www.vinnova.se/m/social-innovation/>.

⁵ MSI definierar social innovation utifrån EU-kommissionens innovations- och tillväxtstrategi: ”nya innovativa tjänster, produkter, processer, samarbeten och metoder som strävar efter att möta samhällets utmaningar”, se <https://socialinnovation.se/si/>.

⁶ I LTU:s [Social Innovation i Norrbotten](#) står det: ”Social innovation definieras som utvecklingen av nya varor, tjänster, metoder m.m. som löser ett identifierat socialt behov, utvecklas på ett socialt inkluderande sätt och som bidrar till social förbättring för marginaliserade eller missgynnade grupper”, Social innovation i Norrbotten s. 4.

Ett möjligt sätt att bemöta välfärdsutmaningar är någon form av sociala investeringar. Begreppet sociala investeringar saknar en allmänt accepterad definition. Sociala investeringar tar sig uttryck dels som ett perspektiv eller synsätt som framhäver att kostnader för sociala insatser ska ses som investeringar i humankapital, dels som konkreta arbetssätt med tillhörande metoder och verktyg. I praktisk tillämpning betonas att arbetet ska utveckla nya metoder och arbetssätt för förebyggande och tidiga insatser, stimulera samverkan över förvaltningsgränser eller med andra aktörer och bidra till organisationsutveckling.⁷

Flera av våra respondenter och representanter från målgrupperna har framhållit att det inte finns någon större önskan om tydliga, avgränsade definitioner. I stället vill man verka inkluderande och därmed minska risken för att relevanta arbetsformer och aktörer exkluderas. Detta stämmer överens med resonemanget i strategin för socialt företagande i fråga om begreppet sociala företag. I enlighet med detta har vi valt att inte använda strikta definitioner i arbetet med det här regeringsuppdraget. Bland annat drar vi inte en strikt gräns mellan "alternativa finansierings- och samverkansformer", "social innovation" och "sociala investeringar". I stället ser vi de tre områdena som sammanlänkade. Innovativa sätt att arbeta tillsammans och att finansiera insatser för att möta samhällsutmaningar kan i sig vara en social innovation. Sociala investeringar kan i vissa lägen ses som ett paraplybegrepp för de former av samverkan och finansiering som exemplifieras i den här texten. Alla de alternativa finansierings- och samverkansformer som ges som exempel i den här rapporten tas också upp i ESO-rapporten, där utgångspunkten är sociala investeringar.



Figur 1: En beskrivning av hur begreppen social innovation, sociala investeringar och alternativa finansiella instrument hänger samman och hur de tolkats inom ramen för det här uppdraget.

⁷ ESO-rapporten s. 7.

2. Upphandlingsmyndighetens roll

Upphandlingsmyndigheten är kunskapsnavet för offentliga affärer. Vi inspirerar och stöttar alla aktörer på den offentliga marknaden, såväl säljande som köpande sida. Hos Upphandlingsmyndigheten finns stor kunskap om utmaningarna med dialog mellan olika aktörer och om idéburna organisationers väg till affärer med exempelvis kommuner och regioner. Vi har också erfarenhet av att behandla komplexa hållbarhetsfrågor i samband med inköp där social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet möts.

Upphandlingsmyndigheten möter ofta offentliga verksamheter som vill använda upphandling som ett verktyg för att skapa positiv samhällsförändring och bidra till att nå målen i Agenda 2030. Likaså möter vi både idéburna och affärsdrivna organisationer som har innovativa lösningar på de utmaningar som det offentliga står inför, samt investerare som ser en möjlig roll i arbetet för ett mer hållbart samhälle.

I detta regeringsuppdrag möts alla dessa aktörer och fler därtill. Kommuner, regioner, myndigheter, sociala företag, samhällsentreprenörer, civilsamhället, startups, inkubatorer, impact investerare med flera har frågor om hur de kan och bör samverka med varandra för att driva hållbar samhällsutveckling på ett rättssäkert, inkluderande och samskapande sätt. Hur upphandlingar utformas är en viktig del i den frågan, men tydligt är att det finns mer än ett sätt för dessa organisationer och individer att skapa nytta tillsammans. Upphandlingsmyndigheten kan ge guidning i hur samverkan och gemensamma affärer kan designas på ett tryggt sätt.

3. Metod

Upphandlingsmyndigheten arbetar aktivt med design thinking och tjänstedesign. I korthet handlar det om att tidigt öppna upp för olika typer av problemformuleringar och verka utforskande, något som görs tillsammans med de målgrupper och kunder som påverkas av det aktuella uppdraget eller arbetet. När vi tillsammans med kunderna förstått deras vardag, verklighet och utmaningar fortsätter vi i en samskapande process för att identifiera och realisera lösningar. Arbetet sker iterativt, det vill säga i upprepade omgångar. Tillsammans med interna och externa kunder omarbetar vi och förbättrar produkter, tjänster och problemformuleringar. Vi vill dels fånga kärnan i en utmaning, dels säkerställa att lösningen håller kvalitet och faktiskt möter kunders behov samt är praktiskt användbar. I det iterativa arbetet kvalitetssäkrar vi varje steg i processen tillsammans med relevanta målgrupper.

I arbetet med detta regeringsuppdrag har fokus legat på att förstå var de olika målgrupperna och andra relevanta intressenter står idag och hur vi på Upphandlingsmyndigheten kan stötta dem nu och i framtiden. Vi har varit lyhörda för olika typer av utmaningar och haft en öppen inställning till var insatser behövs, samt vilka aktörer dessa insatser behöver engagera och nå. De upplevda utmaningarna och

föreslagna lösningarna gestaltas med faktiska citat som är signifikanta för målgruppernas nuläge.

I den kommunicerande delen av uppdraget har vi framförallt verkat för att finnas till hands i sammanhang där målgrupperna redan rör sig, samt delta i deras arrangemang och kontexter i stället för att skapa nya rum. Vi vill förstå deras behov på ett djupare plan och vara tillgängliga för dem där de känner sig hemma. Detta har lett till att vi deltagit i ett flertal arrangemang och sammanhang där målgrupperna varit representerade. Vi har lyssnat in och diskuterat, ställt frågor och försökt skapa oss en bild av nuläget. Samtidigt som vi lyssnat har vi delat med oss av den kunskap som vi på Upphandlingsmyndigheten genererat tidigare, bland annat genom andra kundbehovsanalyser, samt den kunskap som skapats under regeringsuppdragsarbetets gång. Resultatet har blivit aktiva dialoger mellan oss och målgrupperna samt gemensamt genererande av idéer om möjliga vägar framåt.

Upphandlingsmyndigheten har alltså inte genomfört en fristående analys och sedan berättat om den. I stället har vi kontinuerligt spridit vår kunskap och förståelse av både målgrupperna och uppdragets ämnesområden genom att delta i olika relevanta sammanhang. Vi har jobbat iterativt på så sätt att kunskap vi genererat har testats, fördjupats och förändrats under resans gång. Alternativa finansierings- och samverkansformer är områden som utvecklas i snabb takt varför det varit viktigt att hålla förståelsen uppdaterad. Samtidigt är kunskapsnivån väldigt ojämn. Bland målgrupperna finns både nybörjare och experter. Och framförallt finns det personer som är experter inom vissa relaterade områden men helt nya inför andra. Detta har ställt krav på Upphandlingsmyndighetens förmåga att kommunicera på olika sätt i olika kontexter. Alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor är ett ämne där flera discipliner interagerar, ett typiskt tvärvetenskapligt och tvärsektoriellt ämne. Det gör uppdraget spännande med ett flertal helt olika målgrupper, samtidigt som det gör problemområdet komplext. En grundförutsättning för att kunna komma vidare är att vi haft en inlyssnande inställning samt att vi gemensamt sökt problemformuleringar och identifierat hinder för utveckling.

Praktisk metodik

Rent praktiskt har arbetet i stora drag gått till enligt följande:

- Identifiera målgrupper.
- Interagera med målgrupperna genom intervjuer, deltagande på arrangemang, gruppdiskussioner, samverkansmöten etc.
- Utifrån de kunskaper som skapats genom interaktionerna, om-identifiera och testa teser om relevanta målgrupper.
- Hitta gemensamma utmaningsområden för de olika målgrupperna.
- Testa teserna om utmaningsområden på målgrupperna och uppdatera utifrån resultaten.
- Idégenerera lösningar tillsammans med målgrupperna.
- Testa teserna om lösningar på målgrupperna och uppdatera utifrån resultaten.

Kontinuerligt under arbetets gång

- Kommunera och testa preliminära resultat och teser genom interaktion med målgrupperna.
- Delta i målgruppernas sammanhang och arrangemang för att dela kunskap och få tillgång till ny.
- Bygga nätverk med externa aktörer.
- Identifiera interna projekt och erfarenheter där mer kunskap och förståelse kunnat genereras.
- Analys av preliminära resultat.

4. Insikter



”Man gör bra i att se det här som ett lärande. Jag blir glad när jag hör att ni [Upphandlingsmyndigheten] ska ha en kunskapslyftande del. Det är det som krävs. När man ger kunskap får man något tillbaka, då kommer de olika perspektiven fram. Det är det som jag saknar. Man pratar förbi varandra eftersom man inte har för vana att diskutera, att känna att man har ett ägandeskap och en del i det.”

/Idéburen organisation

Under arbetets gång har vi haft möjlighet att träffa personer från alla de målgrupper som identifierats för uppdraget: upphandlare och andra offentliga aktörer samt sociala företag, den idéburna sektorn och investerare. Utöver dessa har vi även träffat representanter från akademin, den innovationsstöttande sektorn och ekosystemet kring social innovation, exempelvis inkubatorer. Vi har dels haft öppna dialoger i samband med event, konferenser och liknande, dels har vi genomfört informerande insatser, som att hålla i presentationer och berätta om offentlig upphandling och alternativa finansierings- och samverkansformer i nätverk etc. Vi har också haft ett flertal möten och enskilda diskussioner, inte minst med företrädare från organisationer som RISE samt representanter från offentlig verksamhet där man testat alternativa finansierings- och samverkansformer. Alla dessa interaktioner har varit lärorika. Vi har ökat vår förståelse för målgruppernas verklighet och behov samt fått möjlighet att pröva våra egna teser och ibland förutfattade meningar.

En central del i insiktsarbetet har varit att koppla samman olika insatser som utförts hos Upphandlingsmyndigheten. Interna diskussioner och möjligheter att verka över enhets- och projektgränser har varit viktiga. De har gett oss i arbetsgruppen för regeringsuppdraget chansen att träffa ännu fler representanter för målgrupper och övriga intressenter.

Förutom det bredare insiktsarbetet som nätverkandet och de öppna dialogerna inneburit, har vi genomfört ett antal djupare intervjuer med fem representanter för olika målgrupper: investerare, region, kommunal upphandlare, stor idéburen

organisation samt en företags- och innovationsstöttande organisation som arbetar med sociala entreprenörer och företag.

Efter att ha analyserat intervjuer och övriga interaktioner har vi kunnat identifiera sex insiktsområden:

1. Mötas över aktörsgränser
2. Interna strukturer i det offentliga
3. Kulturkrockar
4. Helhetsgrepp om regelverk
5. Upphandlingsproblematik
6. Målgruppsfokus

Analyserna har tydliggjort att målgrupperna och närliggande kundgrupper i mångt och mycket har utmaningar och behov av insatser av samma sort. Nedanstående citat är signifikanta för just den målgrupp som respondenten representerar, men framförallt är de utvalda eftersom de sammanfattar insikter som uttryckts av många av de målgruppsrepresentanter som vi mött. De kvalitativa intervjuerna har varit en central del i materialet för det omfattande analysarbete som rapporten utgått från.

Nedan följer en genomgång av de sex insiktsområdena. Förslag till insatser för att möta de utmaningar som identifierats finns i kapitel 5.

4.1 Mötas över aktörsgränser

”

”Jag tror att det krävs en viss del djuplodande och att man utforskar men någonstans måste man börja koppla ihop olika kompetenser och ha de tvärssektoriella forumen med mycket högre intensitet för att komma framåt. Det är nog där jag känner att det felar idag. Det går så långsamt för oss att till nästa möte så har det gått så lång tid att man måste backa tillbaka.”

/Idéburen organisation

I en enkätstudie bland kommuner från 2018 svarade 80 % att om utveckling kring sociala investeringar ska ske behöver det finnas nätverk för kunskapsutbyte.⁸ Alternativa finansierings- och samverkansformer har tydliga paralleller med sociala investeringar, som något som syftar till att åstadkomma sociala effekter. Våra analyser visar på samma behov, men inte bara bland kommuner. Samtliga tillfrågade målgrupper pekar på samma behov. Det finns en vilja att ses, förstå varandra och verka tillsammans. Kunskapsutbytet är en del i det, men man vill också ha praktiskt gemensamt arbete. Vissa vittnar om att man redan i dag möts i olika konstellationer

⁸ ESO-rapporten, s. 117.

men att brist på mandat och tid gör att dialogerna tar lång tid och sker utan ett klart mål.

Alternativa finansierings- och samverkansformer mellan offentliga, privata och idéburna aktörer i den offentliga välfärdssektorn, liksom sociala investeringar generellt, är områden med många olika intressenter. Det kan vara en utmaning i sig att få små sociala företag och mindre kommuner att ses i samma rum som representanter från investerare och stora regioner. Men eftersom behovet av att stöta och blöta frågorna och förstå varandras verkligheter är så tydligt bör det finnas incitament till att i alla fall utforska möjliga arenor för samverkan och kunskapsutbyte. Det finns redan flera initiativ på området. Mötesplats Social Innovation, den nationella kunskaps- och samverkansplattformen, är ett exempel. Men trots goda insatser och idéer på området har målgrupperna i den här undersökningen och även andra gjort klart att behovet kvarstår.

4.2 Interna strukturer i det offentliga

”

”Det lätta är instrumentet. Det svåra är de interna strukturerna inom det offentliga Sverige. Om man inte löser det kommer ingenting hända.”

/Region

Representanter från alla sidor, offentlig, idéburen och privat framhåller att de interna strukturerna inom offentlig verksamhet utgör en utmaning. Två aspekter betonas av samtliga respondenter i intervjuerna:

De offentliga organisationerna är så stuprörformade att det är svårt att få till beslut eller dialog när flera avdelningar eller enheter berörs.

Olika kommuner och regioner är organiserade på olika sätt och det finns inte alltid något forum för gemensam dialog.

De offentliga verksamheterna upplevs alltså som splittrade både sinsemellan och inom varje organisation. Samtliga målgrupper tar upp båda dessa aspekter som utmanande, eftersom det gör det svårare att lära av varandra och ta del av goda exempel över t.ex. kommungränser och enhetsgränser.

”

”Det är en dröm många har; medlen som inte är direkt knutna till bara en förvaltning. De som kan vara preventiva, så man inte behöver köpa insatser när det redan gått fel.”

/Utvecklingspartner för sociala företag

Många sociala innovationer tar grepp om behovsområden som inte passar inom en enda enhet hos exempelvis en kommun. I stället utgår man från bredare, komplexa utmaningar, till exempel psykisk ohälsa och arbetslöshet eller integrationsproblematik och jämställdhet. Behoven och målgrupperna kan finnas i flera enheter hos kommunen, vilket gör att både dialog och beslut blir långdragna processer. När de

interna strukturerna upplevs som så svårhanterliga ökar även riskmedvetenheten vad gäller nya finansierings- eller samverkansformer.

”

”Trots att många av våra verksamheter har små avtal, till exempel under direktupphandlingsgränsen, kan det ta lång tid. ... Har vi ännu mer komplexa instrument, då kanske det blir en oöverstiglig tidshorisont.”
/Utvecklingspartner för sociala företag

Respondenterna är på det klara med att man behöver mötas över aktörsgrensarna, samskapa och samverka, men samtidigt gör det tidskrävande interna arbetet att det kan bli svårt att engagera alla de parter man skulle önska.

”

”Skulle vi göra något tillsammans med andra aktörer eller myndigheter, alltså vi har hållit på i tre år redan nu. Vi skulle aldrig ha kommit fram. Så för oss har det varit ett internt lärande.”
/Region

Men utmaningarna med de interna strukturerna tar sig också uttryck i frustration hos de som försöker utmana invanda mönster och testa nya finansiella instrument.

”

”Jag vet inte ens om jag hade orkat börja om jag hade fattat innan hur mycket jobb det hade varit och hur mycket frustration för det interna, för regelverk och människor och åsikter och ”så här har vi alltid gjort” och ”nej, det här går inte.”
/Region

En överhängande risk blir att de upplevda svårigheterna med internt arbete i det offentliga står i vägen för innovation och experiment. När det inte bara är tidskrävande att ”sälja in” en innovativ lösning, utan också att praktiskt få den genomförd sätter man eldsjälarna och de som vill utveckla verksamheten i den nya riktningen i en svår sits.

Effekter på annan plats och tid än där insatsen betalades

”

”Mycket av de vinningar och kostnadsbesparingar som kan göras finns inte på lokal nivå. Om en kommun lyckas arbeta bra med preventiv hälsa, då ser vi kanske besparingarna på regional nivå. För att komma ifrån modellerna där vi jobbar enbart lokalt och i stuprör ... så tror jag att vi måste följa och se vad de riktiga effekterna är och var hamnar besparingarna ur ett samhällsperspektiv? Resultaten kommer inte vara begränsade till lokal nivå. Hur man ser på både problem och resultat har en nationell approach.”
/Investerare

De problem som hänger samman med interna strukturer i det offentliga gäller inte bara möjligheten till så kallat intraprenörskap i form av intern innovation, inköp av innovativa tjänster eller samskapande med olika aktörer. En praktisk utmaning är

redovisningen av dels vem som betalar för en insats, dels vem som kan ”räkna hem vinsten” från den. I en kartläggning av ekosystemet kring social innovation från 2018 skriver Vinnova: ”*Finansieringsutmaningar finns även inom det offentliga där preventiva och alternativa insatser är svårfinansierade inom den offentliga budgetstrukturen givet att den förväntade ”vinsten”/effekten ofta uppstår långt senare och ofta inte ens inom samma budgetområde.*”⁹

Frågan rör inte bara stuprören i och mellan offentliga organisationer utan har också en tidsaspekt: Hur hanteras effekter som uppkommer långt efter att insatsen genomförts och betalats? En rapport från Samordningsförbundet Trelleborg och Region Skåne om hållbar strategisk samverkan och sociala investeringar sammanfattar detta som ”långsiktighets- och omfördelningsproblemen” och framhåller att dessa kräver systemförändring för att nå en lösning.¹⁰ Detta påtalar även många av våra respondenter.

4.3 Kulturkrockar

”

”Jag brukade säga att nu ska vi ha det här mötet utan att någon blir arg för det var sådana motsättningar. Men nu är det mer så att man får bli arg och man får tycka helt tvärtom – huvudsaken är att man lovar att komma tillbaka! Det är ganska svårt för någon som suttit på bank och någon som suttit i en civilsamhällesorganisation i 20 år och så ska de helt plötsligt jobba tillsammans. Man vänder inte det över en natt.”
/Idéburen organisation

När flera olika aktörer ska ses finns alltid en utmaning i att få till en god och inkluderande miljö. När det kommer till de målgrupper som berörs av alternativa finansierings- och samverkansformer kan den utmaningen vara ovanligt stor. De tre stora huvudmålgrupperna – offentliga, idéburna och privata aktörer (inklusive finansiärer) – vittnar om att de har olika förutsättningar och till viss del olika ingångsvärden i arbetet, även om positiv social förändring är ett mål för dem alla. De språk som man använder kan också skilja sig åt. När Upphandlingsmyndigheten genomförde ett lärnätverk om offentliga affärer för idéburna aktörer tillsammans med NOD¹¹ under 2018–2019, stod det klart att just språk och begrepp var något som kunde försvåra samverkan. Ett exempel var att flera av de idéburna organisationerna föredrog att använda begrepp som att erbjuda tjänster, kunskap och mervärde samt vara röstbärare. Upphandlingsmyndigheten, å sin sida, var mer van vid att tala i strikta termer om köp och sälj. Liknande resonemang har förts i samtalen med målgrupperna i det här regeringsuppdraget. I intervjuerna med de olika

⁹ [Social innovation i Sverige: Kartläggning av ekosystemet för social innovation](#), Vinnovareport VR 2018:01, s. 41.

¹⁰ [Tänk längre - det lönar sig](#), Eva Nilsson Lundmark och Ingvar Nilsson/SEE. Samordningsförbundet Trelleborg och Region Skåne, s. 21.

¹¹ <https://www.nodsverige.se/>.

respondenterna har alla pratat om positiva effekter, men vissa har tryckt mer på de finansiella aspekterna medan andra varit mer fokuserade på målgruppers behov. Detta ger i och för sig en god grund för spännande samtal men kräver förståelse för att ingångsvärdena kan skilja sig åt. Respekt för varandras olikheter är viktigt, men det kan vara värt att fundera över om facilitatorer behövs för att underlätta ett gott klimat där alla känner sig hörda.

”

”Det finns fortfarande en skepsis från det offentliga hur och vad och vilken funktion privat kapital ska spela i det här. Man har olika ingångsvärden och kulturer i hur man utför sitt arbete.”

/Investerare

Ideologi

”

”Det är en av de största osynliga murarna, just den ideologiska delen.”

/Idéburen organisation

Från andra sammanhang där vi på Upphandlingsmyndigheten träffat idéburna aktörer känner vi också igen deras fokus på och medvetenhet om ideologi. I samskapande sammanhang är det viktigt att vara medveten om hur central ideologin är för dessa aktörer. För att ideologin inte ska bli just en osynlig mur som försvårar arbetet är det viktigt med transparens om varifrån de finansiella resurserna kommer, och om både de privata och de offentliga organisationernas intentioner och mål för insatserna.

”

”De allra flesta av våra verksamheter har stark ideologi och värdegrund och skulle säga att det här tycker jag är okej och det här tycker jag inte är okej att ta emot pengar från.”

/Utvecklingspartner för sociala företag

4.4 Helhetsgrepp om regelverk

”

”Om man inte röjer de interna hindren med upphandling, redovisning och i viss mån kommunaljuridiska frågor, då kommer vi inte kunna skala upp det här som vi vill. Det är där skon klämmer.”

/Region

”

”Var börjar man gräva? Flaskhalsarna är så komplexa. Det är utbildningsproblem eller finansieringsproblematik eller upphandlingsproblematik eller redovisningsproblematik. Allt känns som ett big unkown.”

/Investerare

Mycket av det som tidigare skrivits om alternativa finansierings- och samverkansformer och sociala investeringar har pekat på svårigheter med att hantera olika regelverk som upplevs som komplexa och delvis kolliderande. Budget, redovisning och offentlig upphandling är tre huvudspår i detta. Redan i förordet till ESO-rapporten om sociala investeringar nämns kommuners och regioners kortsiktiga budgetar som en orsak till att motivationen till att verka långsiktigt kan försvagas.

Samtidigt krävs generellt sett ett långsiktigt perspektiv om man ska arbeta med alternativa finansierings- och samverkansformer. Detta är främst därför att effekterna kan dröja till långt efter den finansierade insatsen. Själva arbetet med att samskapa över aktörsgränser är ofta i sig tidskrävande. ESO-rapporten rekommenderar regeringen att stimulera en utfallskultur och att skapa strukturer för budgetering och redovisning av sociala investeringar.¹² En sådan utveckling kräver sannolikt en insats på nationell nivå, då frågorna är av sådan art att det kan vara svårt för kommuner och regioner att själva genomföra förändringar.

”

”Om jag skulle säga något till regeringen så är det att de ska se till att det blir konsekvent. Annars skapas det lätt olika skolor kring vad som är sant och inte sant.”

/Idéburen organisation

¹² ESO-rapporten, s. 12.

Vad gäller regelverk efterfrågar respondenterna två saker: Det ska vara enkelt att göra rätt och tänket ska vara konsekvent. När reglerna tolkas på många olika sätt i olika sammanhang, när olika offentliga aktörer gör på olika sätt och när begrepp används inkonsekvent kan osäkerhet uppstå som förhindrar handling. Samtidigt efterfrågas möjligheter att testa och prova sig fram, vilket kan förefalla motsägande. Men man kan lika gärna tolka det som att innovations- och testutrymmet blir enklare att fylla med innehåll om det finns gemensamma tydliga ramar. Mera flexibilitet i hur ettåriga budgetar, redovisning och upphandling ska hanteras är något som i princip alla respondenter efterfrågar. Frågan är hur en sådan utveckling ska kunna ske.

4.5 Upphandlingsproblematik

”Det finns många flaskhalsar. Den första är upphandling. Även om det finns innovationsupphandling och ni [Upphandlingsmyndigheten] hävdar det, tror jag att många känner ”uuh, jag orkar inte ens ta i frågan.” Ska vi upphandla på innovation? Hur ska vi göra? Där tror jag att många, även upphandlingsmänniskor, känner att nä, det vi gör inte.”
/Region

På Upphandlingsmyndigheten har vi genomfört flera kundbehovsanalyser, bland annat om vilka utmaningar som upplevs av leverantörer till offentlig sektor och upphandlare och behovsägare i de offentliga organisationerna. Det finns många som engagerar sig i upphandling och tycker att det är både intressant och ganska lätt. Samtidigt ser många av myndighetens kunder, både på köpande och säljande sida, upphandling som något som är svårt och tidskrävande. När det sedan läggs på extra lager av komplexitet, exempelvis krav på innovation eller hållbarhet, kan situationen upplevas som ännu svårare, särskilt om ens egen organisation inte har erfarenhet av det och inga goda exempel finns att tillgå.

”Ibland tar politikerna sådana beslut som inte ens går att genomföra i praktiken eller till och med strider mot lagstiftningen. Men annars får vi försöka väva in deras beslut och påminna oss själva om det. Det finns så många mål, miljömål, sociala mål etc.”
/Upphandlare

På politisk nivå kan det finnas många initiativ och idéer om hur upphandling kan användas för att främja exempelvis innovation och hållbarhet, två teman som är tätt sammankopplade med alternativa finansierings- och samverkansformer. Det är positivt att upphandling ses som något som kan bidra till önskade effekter och utveckling, men samtidigt kan detta försvåra situationen för de som praktiskt arbetar med upphandlingarna.

Upphandling kan vara komplex och kännas som en flaskhals, men ur Upphandlingsmyndighetens perspektiv finns det många insatser som kan göras för att säkerställa sunda offentliga affärer som driver hållbarhet. I fråga om alternativa finansierings- och samverkansformer är upphandling inte alltid ett självklart

perspektiv av de olika finansierings- och samverkansformernas utveckling. Men kunskap om regler och attityder rörande offentliga affärer i allmänhet och upphandling i synnerhet kan underlätta utvecklingen på området och ge ökat utrymme för innovation.

Upphandla med fokus på effekt/utfall

”

”Min chef har väl diskuterat lite med mig om när man till exempel upphandlar boende åt socialtjänsten att man skulle kunna försöka väva in, om det är någon som är på behandling hur ser det ut om fem eller tio år? Alltså effekten på lång sikt. Men jag har ingen aning om hur man skulle kunna formulera en sådan upphandling när avtalen sträcker sig i fyra år men effekterna är på längre sikt. Det är en jätteintressant fråga men jag vet inte hur man skulle angripa den.”

/Upphandlare

När vi pratat med respondenter och representanter för de olika målgrupperna under arbetets gång har frågan om att upphandla med fokus på effekt eller utfall kommit upp ett flertal gånger. Kapitlet om alternativa finansiella instrument nedan redogör mera utförligt för upphandling med fokus på utfall. I korthet kan sägas att det finns ett stort intresse för området och att det likaså finns goda möjligheter att genomföra sådana upphandlingar.

”

”Jag skulle gärna säga ”Vi kör!” och börja sätta effektmål. Men det är svårt att enas kring dem. Vad är effektmål? Vad är rimliga mål att nå? Det är få som vet vad effekten är på lång tid.”

/Utvecklingspartner för sociala företag

En avgörande fråga är hur effektmätningen ska genomföras. Vinnova har fått i uppdrag att utveckla effektmätning som ett viktigt sätt att synliggöra värdet av de sociala insatser och den sociala innovation som sociala företag bidrar med.¹³ Även här finns ett utbrett intresse bland målgrupperna och det finns många initiativ på området. En fortsatt fråga är inte bara hur effektmätning kan ske, utan hur den offentliga sektorn ska börja ställa krav på sådan mätning.

”

”Man mäter inte! Vem vill lägga ut flera miljarder idag när man inte mäter på effekt? Ingen politiker kommer att klubba igenom det. ... Det går visst att räkna på! Det är bättre att räkna ungefär rätt, för exakt rätt går inte. Men det finns massa data att titta på, det går att göra estimeringar.”

/Region

¹³Regeringsbeslut: [Uppdrag att stödja utveckling av sociala företag.](#)

4.6 Målgruppsfokus

”

”Men det här är viktigt: Vi har en målgrupp, ett syfte som inte får blandas ihop med vad en investerare på kort eller lång sikt kan vilja uppnå. ... Vi får heller inte med oss målgruppen, det blir inte intressant utan det blir något som man kan tjäna pengar på.”

/Idéburen organisation

Alternativa finansierings- och samverkansformer och andra sociala investeringar har som ett centralt syfte att skapa positiv förändring för medborgare, ofta ur ett preventivt perspektiv. Men för att kunna skapa nytta krävs engagemang från målgrupperna. Social innovation är ett begrepp som kan tolkas på många sätt, men en aspekt som bland andra Mötesplats Social Innovation tar upp är att social innovation ofta strävar efter ökad delaktighet från medborgarna.¹⁴ Att ha med själva behovsägaren i innovationsprocessen kan därför vara en nyckelfaktor. När vi talar om alternativa finansierings- och samverkansformer finns minst två behovsägare:

- Deltagarna i själva formen, det vill säga de olika aktörerna från offentlig, privat och idéburen sida som nyttjar den alternativa finansierings- eller samverkansformen
- Medborgarna som påverkas av de insatser som formen/instrumentet syftar till att skapa.

”

”Om det är instrument som man vill ska funka för sociala entreprenörer så är det jätteviktigt att man har dem med sig i processen. Det är så lätt att när man tänker instrument, man tänker finansiering, då är det så lätt att komma bort från målgruppen. Det blir ett sätt att göra men så glömmar man bort det allra viktigaste, att vi vill förändra deras liv och skapa en positiv förändring där. För att det ska bli något entreprenörerna kan använda, då måste de vara med och påverka. Annars är risken stor att de sociala entreprenörerna inte använder instrumenten eller att instrumenten inte alls blir bra.”

/Utvecklingspartner för sociala företag

I vidareutvecklingen av nya eller alternativa finansierings- och samverkansformer bör det därför vara eftersträvansvärt att engagera och samskapa med både de aktörer som kommer att vara aktiva i nyttjandet av själva instrumentet och de som kommer att påverkas av insatserna som finansieras.

Det skulle vara önskvärt att kartlägga behovsägare och målgrupper redan när de samskapande sammanhangen initieras, så att man säkerställer att det som sker och skapas blir begripligt, intressant och relevant för samtliga aktörer.

¹⁴ <https://socialinnovation.se/si/>.

5. Vad är ett alternativt finansiellt instrument?

Ett finansiellt instrument är traditionellt sett någon form av värdebevis, som oftast är avsett för handel på en finansiell marknad och som inte utgör valuta. Det finns ännu ingen definition av vad som avses med *alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor*.

I ett tidigare regeringsuppdrag till Upphandlingsmyndigheten pekades sociala utfallskontrakt ut som ett alternativt finansiellt instrument i offentlig välfärdssektor. Under arbetet med nuvarande uppdrag har det dock varit tydligt att begreppet har olika innebörd för olika målgrupper.

Nedan beskriver vi de finansierings- och samverkansformer som målgrupperna associerar med begreppet "alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor", och som nämnts i samtal om bl.a. sociala utfallskontrakt. Några av instrumenten, eller metoderna, är former för finansiering medan andra är former för samverkan, men någon sådan distinktion gör inte målgrupperna.

Utifrån sina erfarenheter har målgrupperna identifierat åtminstone fem olika alternativa finansiella instrument, eller alternativa sätt att finansiera eller samverka kring välfärd. Exempelen som presenteras nedan utgör ingen uttömmande lista, och enligt några representanter från målgrupperna kan de olika formerna även kombineras med varandra. Exempelvis kan en emittent ge ut en social obligation och ett socialt utfallskontrakt läggas in som ett av de ändamål som obligationen är avsedd att finansiera.

Vissa målgrupper använder begreppet alternativa finansiella instrument mer eller mindre synonymt med begreppet sociala investeringar. Andra ser det mera som ett sätt att beskriva en kombination av finansiering och samverkan. Det finns inte heller någon entydig definition av sociala investeringar, men dessa kan förstås som satsningar som ger förbättrade sociala eller hälsomässiga utfall för en viss målgrupp och som samtidigt är samhällsekonomiskt lönsamma inom en rimlig tidshorisont.¹⁵

”

”Alla kallar det här för olika saker. Man tror att man menar samma sak men inte. Jag tror att vi måste vara lite tillåtande i det, att det kan betyda olika saker för olika personer i olika roller, men det måste komma upp till ytan annars skapar man sig lätt egna sanningar i sina hörn.”

/ldéburen organisation

¹⁵ Sociala investeringar kan förstås som de resurser som samhället satsar på verksamheter och tjänster som gynnar social och hälsomässig utveckling. En kompletterande definition kan vara att sociala investeringar är satsningar, som i förhållande till nuläget, ger förbättrade sociala eller hälsomässiga utfall för en viss målgrupp och som samtidigt är samhällsekonomiskt lönsamma inom en rimlig tidshorisont, se ESO-rapport, appendix B s. 148.

5.1 Sociala utfallskontrakt (social outcome contracts eller social impact bonds (SIB))

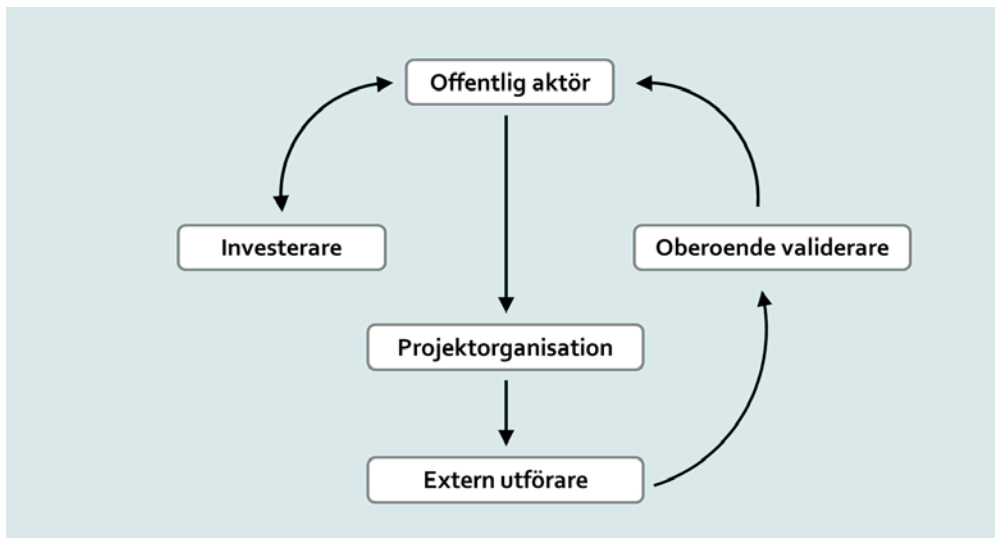
Författarna till ESO-rapporten har definierat sociala utfallskontrakt som ett kontrakt mellan en eller flera offentliga aktörer och en eller flera externa parter. De senare agerar som investerare samt eventuellt även utförare. Kontraktet är en överenskommelse om investeringar i insatser för en definierad målgrupp. Det beskriver också hur utfall ska definieras, mätas och värderas, samt hur finansiella flöden mellan aktörerna ska regleras beroende på uppnådda utfall.¹⁶ Syftet är att den ekonomiska risken med att testa en ny insats flyttas från den offentliga aktören till den privata sektorn. Det förekommer även så kallade "interna utfallskontrakt" utan extern finansiering.

Ett socialt utfallskontrakt kan utformas på följande sätt:

1. En eller flera externa investerare finansierar insatsen. I gengäld förväntar sig investeraren en i förväg avtalad avkastning på investeringen om utfallet blir positivt. Återbetalningen kan bestå av en fast och en rörlig del, där den rörliga delen helt beror på utfallet.
2. En projektorganisation kan samordna de olika parterna i kontraktet. Denna organisation kan vara intern eller bestå av en extern organisation som anlitas av parterna. Kostnaden för denna funktion kan då räkans in som en del i den totala kostnaden för utfallskontraktet.
3. Om utfallet av insatsen blir positivt kan detta leda till nya sätt att arbeta med en social utmaning som ger ett bättre utfall genom bättre kvalitet eller lägre kostnader. Eftersom det är utfallet som ligger till grund för den avtalade återbetalningen kan detta valideras av en oberoende aktör. Detta kan vara exempelvis en revisionsfirma eller RISE.

De ekonomiska värden som skapas leder till ett förbättrat ekonomiskt utfall för den offentliga aktören, antingen omedelbart eller på sikt, i form av lägre kostnader för en mer effektiv tjänst eller högre skatteintäkter eller andra värden. En del av detta värde kan då användas för att betala tillbaka den initiala investeringen och överenskommen avkastning till investeraren. Därutöver kan den uppnådda effekten bidra till en långsiktigt positiv ekonomisk effekt för den offentliga aktören som oförminskat går tillbaka till budgeten.

¹⁶ ESO-rapporten, appendix B, s. 150.



Figur 2: Schematisk bild av hur ett socialt utfallskontrakt kan sättas upp.

I vissa avtalsrättsliga relationer mellan offentliga aktörer och externa aktörer kan upphandlingsplikt gälla enligt någon av upphandlingslagarna. Därför måste man göra en bedömning av upphandlingsplikten i varje led utifrån de aktuella omständigheterna.

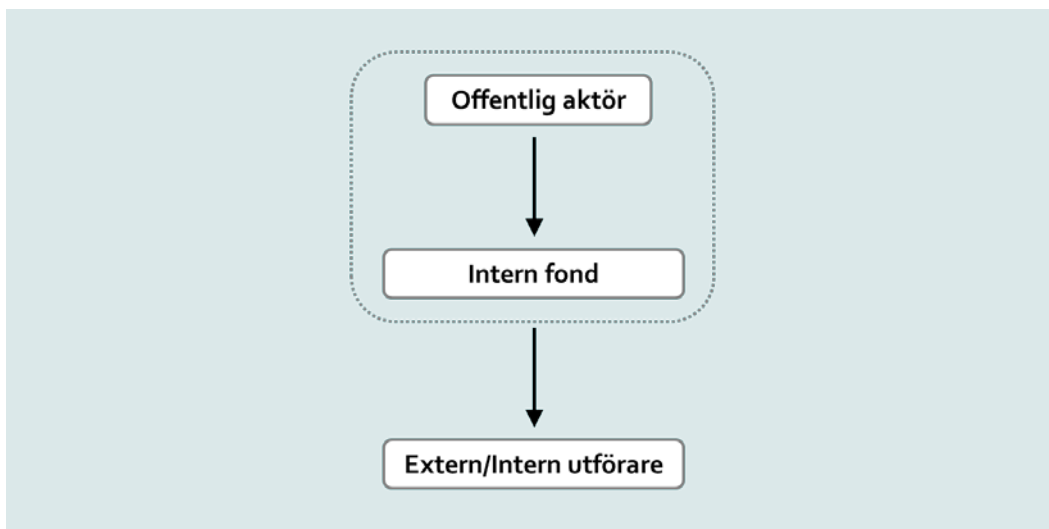
Exempel från Sverige

Det är enbart Norrköpings kommun som har ett socialt utfallskontrakt med en extern finansiär. I Botkyrka och Örnsköldsvik pågår två så kallade "interna utfallskontrakt" för att minska sjukskrivningarna inom respektive kommun. Här kommer finansieringen inte från en extern aktör.

5.2 Social investeringsfond

En social investeringsfond kan sättas upp i syfte att skapa det nödvändiga finansiella utrymmet för sådana investeringar. Fonden innebär en allokering av eget kapital eller budgetering av offentliga medel för att göra det möjligt att testa och utvärdera nya arbetssätt för att möta ett behov. Den insats som medel från fonden finansierar kan utföras av antingen en intern eller en extern aktör. Att fonden är helt intern innebär att den offentliga aktören har full kontroll över processerna, vilket beslutsfattarna kan uppleva som positivt.

Användningen av en social investeringsfond kan beskrivas på följande sätt. Den sociala investeringsfonden skapar ett utrymme för att prova nya sätt att möta sociala utmaningar över flera år utan krav på omedelbara resultat. Om utfallet av insatsen blir positivt leder detta till att den offentliga aktören kan arbeta med en social utmaning på sätt som ger ett bättre utfall genom högre kvalitet eller lägre kostnader. Insatsen utförs av antingen en intern eller extern aktör.



Figur 3: Schematisk bild av hur tillämpningen av en social investeringsfond kan se ut.

Även här kan upphandlingsplikt enligt någon av upphandlingslagarna aktualiseras, beroende på förhållandet mellan den offentliga aktören och de externa aktörer som får finansiering från investeringsfonden. Därför måste man göra en bedömning av upphandlingsplikten utifrån omständigheterna vid varje tillfälle.

Exempel från Sverige

Sjuttio kommuner och fem regioner har avsatt särskilda medel i sociala investeringsfonder. De totala avsättningarna av ekonomiska medel till sociala investeringar är relativt små i förhållande till kommunernas och regionernas totala omsättning och motsvarar drygt en promille av kommunernas totala kostnader.¹⁷

5.3 Sociala obligationer

Sociala obligationer är en grupp av obligationer som ges ut på kapitalmarknaden (jmf gröna obligationer) av offentliga såväl som privata emittenter. I grunden är sociala obligationer en vanlig obligation som ger investeraren samma ränta samt kreditexponering. Obligationslikviden är öronmärkt till investeringar som ska bidra till att uppnå de sociala effekter som framgår av emittentens ramverk. Oftast är det ett socialt ramverk eller ett hållbarhetsramverk. Sociala obligationer i en svensk kontext ska inte översättas med Social Impact Bonds (SIB). En SIB är i svensk kontext ett socialt utfallskontrakt.

Exempel från Sverige

Region Stockholm har utvecklat en hälsoobligation (en social obligation med utfallsbaserad återbetalning och avkastning) avseende preventiv hälsa för typ 2-

¹⁷ ESO-rapporten, s. 9–10.

diabetes, som är den första i sitt slag. I Region Stockholms fall är återbetalningen och räntan kopplade till hur framgångsrik den preventiva insatsen blir. Denna finansiella obligationsmodell som regionen har tagit fram är den första kända i sitt slag, även internationellt. Annars är sociala obligationer, så vitt vi känner till, ett outforskat område i Sverige. Det finns dock ett växande intresse från banker, försäkringsbolag och pensionsbolag att investera genom bland annat sociala obligationer.¹⁸

5.4 Upphandling med fokus på utfall

I mötena med de deltagande målgrupperna nämns upphandling dels som något svårt och krångligt, dels som något som kan göra det möjligt att skapa sociala effekter. Upphandling som samverkansform används med olika prefix för att beskriva upphandling som leder till en viss önskad effekt. Exempel på sådana begrepp är funktionsupphandling, innovationsupphandling, effektupphandling och utfallsupphandling. Vi vill dock klargöra att dessa begrepp inte innebär en särskild upphandlingsform eller ett särskilt upphandlingsförfarande, utan i stället syftar på två sätt att arbeta med offentlig upphandling: att utforma ett avtal med utfallsbaserad ersättning och att efterfråga utfall istället för en specifik vara eller tjänst.

Offentlig upphandling är per definition inte ett alternativt sätt att finansiera välfärd, utan, som målgrupperna ser det, en samverkansform mellan det offentliga och privat eller idéburen sektor. Beroende på hur avtalet är utformat kan leverantören delfinansiera insatsen genom att äta sig hela eller delar av risken och få betalt utifrån utfallet av insatsen.¹⁹

5.4.1 Utfallsbaserad ersättning

Upphandlade avtal kan innehålla incitament i form av viten, bonusar och utfallsbaserade ersättningsmodeller²⁰ som kan leda till ett tydligare fokus på utfallet eller effekten. Ett sådant avtal påverkar dock inte hur upphandlingsprocessen genomförs, men ställer höga krav på avtalsuppföljning och möjlighet att mäta efterfrågade utfall.

Ett tydligare fokus på behoven som avtalet ska tillgodose är enligt målgrupperna en förutsättning för en sådan modell. För att underlätta designen av avtalsvillkoren kan arbetet med att kartlägga behoven göras gemensamt med potentiella leverantörer och mottagare av insatsen. Offentliga aktörer behöver även vara noggranna med vilka typer av utfall som premieras och hur dessa prissätts.

¹⁸ ESO-rapporten, s. 68 och 124. För mer information om gröna och sociala obligationer, se ICMA:s [Green Bond Principles \(GBP\) 2018](#) och [Social Bond Principles \(SBP\) 2020](#)

¹⁹ Exempel på detta är de interna utfallskontrakten i Botkyrka och Örnsköldsvik. De externa utförarna har upphandlats med utfallsbaserade avtal, vilket innebär att utförarnas kostnadstäckning till minst hälften är avhängig vilka utfall som uppnås. I praktiken är utförarna därför också investerare i projektet.

²⁰ Även kallat Payment by Results eller Pay-for-Performance-upplägg.

5.4.2 Det offentliga som utfallsköpare

Ett antal representanter från målgrupperna pekar på behovet av ett skifte där offentliga aktörer går från att köpa varor och tjänster till att i högre utsträckning efterfråga utfall. Ett sådant skifte kräver enligt målgrupperna en djupare förankring i de behov som upphandlingen ska möta. Likaså krävs tillit mellan alla parter och ett ökat förtroende för att privata eller idéburna aktörer har kapacitet att tillgodose det identifierade behovet och skapa det efterfrågade positiva utfallet.

5.5 Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Många av representanterna från målgrupperna nämner idéburet offentligt partnerskap (IOP) när alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor diskuteras. IOP ses då som ett alternativ till offentlig upphandling enligt någon av upphandlingslagarna eller inrättandet av ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Vissa menar dock att samverkansformen inte är alternativ, eftersom den uppfattas som redan väl etablerad.

IOP innebär enligt vår kartläggning inte ett alternativt sätt att finansiera välfärd, utan ett alternativt sätt att samverka om utförandet av de tjänster eller insatser som partnerskapet omfattar.

Det saknas en entydig definition av IOP. Vi har konstaterat att ett IOP är en överenskommelse om samverkan mellan offentlig och idéburen sektor i syfte att uppnå ett visst allmännyttigt samhällligt mål. Utredningen Idéburna aktörer i välfärden (SOU 2019:59) analyserar IOP i förhållande till upphandlingslagstiftningen och statsstödsreglerna. På s. 328 återfinns utredningens förslag till kriterier som ska vara vägledande när man ingår idéburna offentliga partnerskap inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

I vårt [remissvar till denna utredning](#) betonade vi att de föreslagna kriterierna i och för sig är lämpliga, eftersom de tydligt markerar gränsen mot upphandling och otillåtet statsstöd. Det är dock viktigt att parterna i varje enskild situation väljer den form för samverkan som är mest lämplig utifrån omständigheterna.

5.6 Kommentar om LOU och annan lagstiftning

När de olika finansierings- och samverkansformerna som beskrivs ovan genomförs kan ett flertal regelverk aktualiseras. Inför varje åtgärd måste man därför kartlägga och analysera de juridiska förutsättningarna. Beroende på hur det enskilda upplägget är utformat kan olika regelverk, såsom upphandlingslagstiftningen, statsstödsreglerna och kommunallagen, aktualiseras.

Den här rapporten fokuserar dock inte på att analysera hur relevant lagstiftning ska tillämpas när ett alternativt finansiellt instrument i offentlig välfärdssektor används.

6. Idéer till vidare aktiviteter



”Det handlar om att skapa vilja. Och vi ser att det finns mycket vilja. Men det riktiga jobbet handlar om kunskapen. Även om alla vill, hur ser vi till att alla kan?”

/Utvecklingspartner för sociala företag

Möten och samtal med representanter för målgrupperna och andra intressenter har tydligt visat att det finns ett stort intresse för nya former för finansiering och samverkan kring sociala utmaningar i den offentliga välfärdssektorn. Många vill bidra till utvecklingen och framhåller att en mångfald av röster behövs för att positiva förändringar ska kunna ske. Redan idag görs en hel del, inte minst vad gäller att dela kunskap och nätverka om aktuella frågor, men fler insatser skulle kunna genomföras.

I ESO-rapporten beskrivs hur arbetet med sociala investeringar har potential att överbrygga stuprör inom offentlig sektor under strävan att nå påvisbara effekter. Om vi förstår alternativa finansierings- och samverkansformer som något som syftar till att åstadkomma sociala effekter, i enlighet med regeringens strategi för sociala företag, så finns det tydliga paralleller till sociala investeringar. I ESO-rapporten räknas fyra huvudsakliga rekommendationer upp: efterfråga sociala utfall i offentlig styrning; etablera ett nationellt kompetenscenter/utfallslabb; utred ramverk för budgetering av sociala investeringar; och utred etablering av statlig utfallsfond. Målgrupperna håller med om att slutsatserna i rapporten, helt eller delvis, speglar deras bild av vilka åtgärder som skulle behövas för att möta de behov som finns.

Genom detta regeringsuppdrag har vi på Upphandlingsmyndigheten fått möjlighet att reflektera över våra kunders behov, både vad gäller de målgrupper som utpekats för uppdraget och våra övriga kunder, samt hur vår myndighet skulle kunna underlätta den fortsatta utvecklingen. Med bland annat ESO-rapportens rekommendationer och målgruppernas behov i åtanke har vi identifierat ett antal möjliga insatser och aktiviteter som kan leda till att fler vågar testa de alternativa finansierings- och samverkansformer som diskuterats.

6.1 Arenor för dialog och samverkan



”Men faktum är att många gånger är det samma saker som man vill uppnå, men man uttrycker de på olika sätt. Det är väl där komplexiteten kommer in. Utifrån vems strukturer eller ska man hitta nya strukturer att mäta detta på och jobba utifrån? Det måste man jobba på genom dialog, det händer inte över en natt.”

/Idéburen organisation

Alla intervjuade respondenter har sagt att det behövs sammanhang där olika aktörer kan mötas, prata och lära sig av varandra. Som vi framhållit i tidigare kapitel är det tydligt, utifrån de interaktioner vi haft med representanter från alla målgrupperna och

övriga intressenter, att sådana arenor behövs. Det finns också en utbredd förståelse för att utveckling av alternativa finansierings- och samverkansformer kan ta tid, särskilt när målgrupperna har så olika förutsättningar. Därför är det nödvändigt att föra dialoger om steg ska kunna tas, och flera initiativ till detta finns redan. Mötesplats Social Innovation är en, The Swedish National Advisory Board for Impact Investing är en annan. Enligt Tillväxtverket driver 17 av 21 regioner projekt för att främja social innovation och samhälls-entreprenörskap och Vinnova har beslutat att anslå drygt 30 miljoner kronor fördelat på ett tiotal projekt för att stärka innovationssystemet för sociala företag.

Trots alla dessa insatser finns behovet alltjämt. En anledning kan vara att de befintliga initiativen ofta riktar sig till sociala företag och att fokus för dialogerna ofta är samverkan mellan dem och offentlig aktör, inte investeringsperspektivet och behovet av fortsatt finansiell innovation. Social innovation är fortfarande ett relativt nytt område i Sverige och regeringens strategi för socialt företagande är bara drygt två år gammal. Det är alltså inte konstigt att det finns utrymme för fler initiativ som tar grepp om alternativa finansierings- och samverkansformer.

En arena för dialog, samskapande och kunskapsutbyte om finansierings- och samverkansformer skulle kunna vara fristående, men kunde också ingå i någon av de plattformar för social innovation som redan finns. Vad gäller offentliga affärer, särskilt offentlig upphandling, skulle Upphandlingsmyndigheten kunna vara en aktör. Oavsett hur man väljer att gå vidare, vittnar våra målgrupper om att behovet finns.

”

”För mig är det solklart [att det som behövs] är att samla alla i samma rum, ha en workshop, låsa rummet sen och inte släppa ut folk förrän de har kommit fram till något.”

/Region

En insikt från arbetet med regeringsuppdraget är att det finns interna strukturutmaningar inom offentlig sektor. Trots att det behövs sammanhang där alla berörda målgrupper kan ha dialog kan det därför vara värdefullt om offentliga aktörer får möjlighet att ses för sig, för att kunna diskutera och lära sig av varandra.

6.1.1 Plats för att sprida goda exempel

”

”Vill vi se förändring i praktiken så behöver det vara ganska enkelt och det behöver vara lätt att göra rätt. Det behöver sippra ner, allra längst ner. Då kommer vi se förändring på riktigt. Det behöver gå från den här teoridelen och sprida sig ner. Kanske vägen dit är genom fler exempel. Det är i alla fall ofta uppskattat.”

/Utvecklingspartner för sociala företag

Flera respondenter talar också om att man önskar tillgång till goda exempel, något som också framkommit i ESO-rapporten. Det finns flera exempel på alternativa finansierings- och samverkansformer som testats i Sverige, och det borde alltså finnas mycket information att sprida. Problemet kan vara att kunskapen inte finns samlad på

en plats och den som har behovet måste därför själv leta upp exemplen. Mångfalden av begrepp, som vi skrivit om ovan, kan också utgöra en utmaning, då det helt enkelt kan vara svårt att veta vad man ska söka efter. En nationell arena, eller ett nätverk där alternativa finansierings- och samverkansformer diskuteras, skulle kunna vara en samlingsplats för informationen.

Kopplingar till innovation och upphandling

I oktober 2019 lämnade Upphandlingsmyndigheten ett underlag till regeringens kommande forsknings- och innovationsproposition, (U2019/01906/F, UHM-2019-0241). Där talar vi om vikten av förbättrad samordning och samverkan kring innovation och rekommenderar att den långsiktiga tvärvetenskapliga forskningen om upphandling stärks. Samtidigt föreslår vi att Upphandlingsmyndigheten skapar en arena för innovationsupphandling, som kan driva på arbetet, öka kompetensen och dela erfarenheter av innovationsfrämjande upphandling. Likaså kan ett sådant initiativ underlätta finansiell och social innovation samt utforskande av nya samverkansformer mellan offentlig, privat och idéburen sektor som kan bidra till en hållbar samhällsutveckling.

Dessa insatser skulle möta:

- Utmaningen med dialog och samskapande över aktörsgränser
- Utmaningen med de interna strukturerna inom offentlig verksamhet
- Utmaningen med kultur- och språkskillnader
- Önskemål om goda exempel att inspireras och lära sig av

Frågor framåt:

- Går det att använda redan befintliga arenor och samverkanssammanhang?
- Vem blir ägare och facilitator? Vem kan ha mandat att driva på och sammankalla?

6.2 Policylabb

”

”Det är inte bara en upphandlingsfråga, det är inte bara en finansieringsfråga. Det måste finnas en förankring hos samtliga. Man tänker upphandlingstekniskt, man tänker näring, socialdepartementsfunktion, hälsa- och sjukvårdselement. Man måste nog ha en bredare förankring än vad många tror.”

/Investerare

När alternativa finansierings- och samverkansformer ska förverkligas möts flera olika kompetensområden och organisationer, inte minst inom den offentliga sektorn. Detta leder till att flera olika regelverk blir relevanta.

En insikt från kontakterna med målgrupperna är att de interna strukturerna inom offentlig verksamhet försvårar strävan för innovation. Till stor del beror detta på att regelverken och innovationssträvandena upplevs krocka mot varandra. Ett sätt att

kunna börja möta behovet av att ta ett helhetsgrepp på regelverken är genom att utforska området i ett policylab, något som Vinnova arbetat med inom ramen för smart policyutveckling. Vinnova beskriver sitt "policylab" som "en grupp aktörer med olika kompetenser som vill utveckla ett regelverk"²¹. Syftet är att "utveckla regelverk som stimulerar snarare än hindrar innovation"²². I labbet används ett så kallat "agilt" arbetssätt, med användarcentrerade metoder och kompetenser för att testa, experimentera och lära inom policyutveckling. Vinnova har redan genomfört flera fallstudier.

En möjlig väg framåt för bättre förstå de olika regelverkens roll i förhållande till alternativa finansierings- och samverkansformer är alltså att skapa ett policylab som utforskar ämnet. Det skulle ge utrymme för att mötas och arbeta tillsammans över sektorsgränser i en riskfri miljö. Lärandet skulle sedan kunna spridas till andra aktörer.

Policylabbet kan tyckas likna den ovan nämnda idén om en arena för kunskapspridning, men har en mycket mer avgränsad uppgift. Det behöver kanske engagera en mindre grupp organisationsrepresentanter eftersom fokus ligger på regelverk och policy. Upphandlingsmyndigheten skulle kunna bistå med kunskap om upphandling, innovation och social hållbarhet. Myndigheter som Vinnova, Tillväxtverket, ESV och Konkurrensverket vore också relevanta att ha med. Likaså finns det självfallet kunskap inom den vidare offentliga verksamheten, de privata och idéburna sektorerna, samt akademien, som hade varit relevant och intressant.

Denna insats skulle möta:

- Utmaningen med samordning av regelverk
- Utmaningen med att få offentliga aktörer, särskilt myndigheter, att samskapa och utmana komplicerade interna strukturer
- Utmaningen med kultur- och språkskillnader
- Önskemål om goda exempel att inspireras och lära sig av

Frågor framåt:

- Går det att använda redan befintliga arenor och samverkanssammanhang för liknande insatser?
- Vem blir ägare och facilitator? Vem kan ha mandat att driva på och sammankalla?

²¹ Vinnova, Vad är ett policylab? <https://www.vinnova.se/m/smart-policyutveckling/policyutveckling-och-innovation/>.

²² Ibid.

6.3 Nationell samordning

”

”Mitt medskick till regeringen är att om man inte på allvar skapar någon typ av center of excellence så kommer det aldrig hända. Det finns ingen som mäktar med det på de mindre kommunerna eller regionerna. Det behövs en nationell nivå, en nationell strategi och commitment hela vägen upp och någonstans att dela kunskap och hjälpa offentliga Sverige.”

/Region

En av rekommendationerna i den redan nämnda ESO-rapporten var att man skulle inrätta ett nationellt kompetenscenter eller utfallslabb för att fortsätta med att utveckla sociala investeringar samt sprida och samla kunskap. Liknande idéer har framförts av flera representanter för målgrupperna och andra intressenter när vi haft dialoger med dem. Även ett par av intervjurespondenterna var inne på det spåret. Ett nationellt kompetenscenter passar också in med de idéer till insatser som diskuterats ovan, men tar ett bredare grepp om frågan. ESO-rapporten konstaterar att det är svårt att hitta den samlade kunskapen om sociala investeringar. Detsamma gäller kunskap om alternativa finansierings- och samverkansformer. Ett centralt kompetenscenter med plats för experiment med finansiell och social innovation inom offentlig välfärd skulle kunna möta flera av de utmaningar som målgrupperna upplever. Kunskap som genereras i ett eventuellt policylabb skulle kunna omhändertas av centret, som också skulle kunna fungera som en arena för utbyte och samskapande för berörda intressenter. Upphandlingsmyndighetens tänkta arena för innovationsupphandling skulle, om den förverkligas, kunna vara en lämplig samarbetspartner för kompetenscentret.

Denna insats skulle möta:

- Efterfrågan på ett kompetenscenter
- Behovet av en fortsättning på ett genomfört policylabb
- Behovet av ett forum för fortsatt arbete om effektmätning
- ESO-rapportens rekommendation²³

Frågor framåt:

- Vem blir ägare och facilitator?

²³ ESO-rapporten, s. 129.

6.4 Task force

”

”Säg gärna till era uppdragsgivare att myndigheten behövs ute på fältet! Att ni har kartlagt och haft de här diskussionerna och det som behövs är att hitta sätt för Upphandlingsmyndigheten att ta en mer aktiv roll. Upphandling är en flaskhals. Om ni ska kunna vara relevanta ... måste ni kunna vara mer aktiva, helst i specifika case.”

/Investerare

”

”Jag tror att många på upphandlingsenheten har mycket att göra och kompetensen är hög och låg. De har extrem arbetsbelastning, även innan covid 19. Jag tror att man måste få till att man kan få hjälp, handfast hjälp i ett case och vägledning, annars vågar man inte ens försöka.”

/Region

Offentlig upphandling är ett av flera områden där många upplever att de inte har tillräcklig kompetens för att kunna hantera de frågor som uppkommer i samband med alternativa finansierings- och samverkansformer.

Representanter från målgrupperna har föreslagit att myndigheter med expertkunskap inom områden som berör alternativa finansierings- och samverkansformer skulle kunna låna ut kompetens till sammanhang där nya former för finansiering och samverkan testas och utvecklas. Man ser framför sig att myndigheterna skulle kunna säkerställa att innovationer möter de krav som finns på affärsmässighet och regelefterlevnad, exempelvis vad gäller upphandling och statsstöd, samt bistå med relevant ämneskunskap i samskapande processer. Sådana insatser skulle samtidigt kunna leda till att alla deltagare, även myndigheterna, får ett ökat lärande.

Om sådana insatser skulle genomföras skulle varje relevant aktör behöva överväga sina möjligheter att bidra och delta. Praktisk rådgivning i enskilda fall kan exempelvis vara oförenligt med vissa organisationers uppdrag. Även konkurrensfrågor bör beaktas, eftersom det finns en marknad med privata aktörer som bör kunna erbjuda individuell rådgivning inom området.

Denna insats skulle möta:

- Utmaningen med de alternativa finansiella instrumentens koppling till offentlig upphandling
- Behovet av konkret vägledning och stöttning hos målgrupperna
- Upphandlingsmyndighetens och andra aktörers behov av att fortsätta att utveckla kunskap på området
- Önskvärdheten av fler genomförda exempel

Frågor framåt:

- Har offentlig sektor möjlighet att bidra med den här typen av insats?

7. Avslutande diskussion

Alternativa finansierings- och samverkansformer är ett område med snabb och stark utveckling. Det finns en mängd aktörer med intresse och engagemang, inom såväl offentlig som privat och idéburen sektor. Innovationskraften är stor och vi har sett många initiativ till dialog, samskapande och kunskapsutbyte, mellan och inom sektorerna. Den snabba utvecklingen har bidragit till att mycket har hänt bland de berörda målgrupperna sedan regeringens strategi för sociala företag kom 2018 och sedan arbetet med det första sociala utfallskontraktet i Sverige påbörjades i Norrköping 2015. Samtidigt berättar representanter från målgrupperna om hur processerna blir så utdragna att glöden hos initiativtagarna falnar. Interna strukturer inom den offentliga sektorn, liksom krockandet av olika regelverk, gör området svårarbetat. Kulturella skillnader mellan olika aktörer gör att kommunikationen kräver lyhörddhet och tålmod. Nya sammanhang efterfrågas, där man kan mötas och samskapa och där alla kan bidra. Likaså betonas betydelsen av att alltid ha med berörda målgrupper i de skapande och innoverande processerna.

Efter att ha utforskat alternativa finansierings- och samverkansformer kan vi konstatera att det finns pågående initiativ och delvis parallella arbeten som behandlar de frågor som målgrupperna har kopplat till begreppet alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor. Eftersom utvecklingen sker så snabbt är ett viktigt perspektiv att både hur de olika samverkans- och finansieringsformerna används och förstås samt hur målgruppernas behov ser ut kan förändras. Många som har kunskap inom området brinner för att bidra till innovation på systemnivå, men det krävs nationell samordning för att frågorna ska få genomslag hos de beslutsfattare som har möjlighet att driva förändring på den nivå som efterfrågas.

Området har potential att utvecklas i Sverige och vi tror att en väg framåt kan vara en arena för tvärsektorielt arbete, där det finns möjlighet att testa olika lösningar. Vi anser inte att Upphandlingsmyndigheten bör vara drivande i arbetet, utan i stället medverka med nödvändig kompetens rörande upphandling och statsstöd och med kunskap om de berörda målgruppernas behov.

Regeringsuppdraget har gett oss på Upphandlingsmyndigheten fördjupad förståelse för målgruppernas behov vad gäller offentliga affärer. Kunskapen om offentlig upphandling har varit varierande, med både nybörjare och experter från alla de tre sektorerna: offentlig, privat och idéburen. I vissa sammanhang har kunskapen varit mycket begränsad och den generella inställningen till offentlig upphandling negativ. Det har funnits tendenser till att tala om de alternativa finansierings- och samverkansformerna som alternativ till upphandling som sådan, för att komma runt ett regelverk och en process som upplevs som alltför komplex och tidskrävande. Vi har förståelse för att offentlig upphandling kan ge det intrycket och vi känner igen det från andra kundbehovsanalyser som vi har gjort. En viktig roll för Upphandlingsmyndigheten är därför att fortsätta göra offentliga affärer tillgängliga och begripliga. Vi tror att detta kan ge fler av våra kunder, inklusive medborgare, ökad förståelse för upphandlingens demokratiska roll. Ökad teoretisk och praktisk kunskap

om hur offentlig upphandling kan användas för innovation och positiv social förändring skulle öka förtroendet för processen. Detta skulle också minska risken för att alternativa sätt att samarbeta ses som ett sätt att "slippa" upphandlingsprocesserna.

De målgrupper som regeringsuppdraget pekade ut har inte sett det som självklart att Upphandlingsmyndigheten har något att göra med alternativa finansierings- och samverkansformer. Även här kan vi fortsätta sprida budskapet om myndighetens roll som ett kunskapsnav för offentliga affärer, och inte bara för ren upphandling.

8. Lästips

- [Regeringens strategi för sociala företag – ett hållbart samhälle genom socialt företagande och social innovation](#)
- [Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar](#), Anna Balkfors, Tomas Bokström, Tapio Salonen. ISBN: 9789138250099
- [Social innovation i Sverige Kartläggning av ekosystemet för social innovation](#), Felicia Gustafsson och Andreas Netz. ISBN: 978-91-87537-68-4
- [Ny väg till innovativa välfärdslösningar - en handbok om samverkan med sociala företag](#), SKR. ISBN: 978-91-7585-888-3
- [Tänk längre - det lönar sig: Ett strategiskt och systemförändrande perspektiv på sociala investeringar](#), Eva Nilsson Lundmark och Ingvar Nilsson/SEE
- [The Swedish National Advisory Board for Impact Investing](#)
- Publikationer hos [Mötesplats Social Innovation](#)
- Inkluderas förstudie Samtal för ett rikare Sverige ([inkludera.se](#))
- [International Capital Market Association \(ICMA\) – Green, Social and Sustainability bonds](#)

9. Aktiviteter och samverkan

Här redovisas de aktiviteter som genomförts under 2020 i syfte att sprida kunskap och samla in lärdomar om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor, så som det förstås inom ramen för det här regeringsuppdraget.

Datum	Målgrupper	Aktivitet
2020-01-15	Region och idéburen sektor	Möte med Region Stockholm och Famna om att upphandla vårdtjänster med fokus på kvalitet.
2020-03-06	Sociala företag, idéburen sektor, företagsfrämjare, region och kommun	Deltagande på Sociala Blekinge om hur upphandling kan användas för att främja socialt företagande och social innovation.
2020-03-18	Regioner	Erfarenhetsträff för de 17 regioner som drivit projekt med medel från Tillväxtverket för att främja socialt företagande.
2020-03-23	Idéburen sektor	Möte med FORUM om erfarenheter av IOP, reserverade kontrakt, upphandling och andra samverkansformer.
2020-04-03	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	Samtal med SKR inom ramen för deras arbete med handboken för kommuners och regioners samverkan med sociala företag.
2020-04-03	Sociala entreprenörer, idéburen sektor, offentliga organisationer	Upphandlingsmyndigheten deltog bland annat som mentor för att under hackathonet kunna bidra med kunskap om hur olika samverkans- och finansieringsformer skulle kunna realisera lösningarna.
2020-04-23	Regioner, företagsfrämjare	Tillsammans med Tillväxtverket anordnade vi ett webinarium om upphandling för att stötta socialt företagande.
2020-04-27	Idéburen sektor	För personer i chefs- och ansvarsbefattningar på Fryshuset berättade vi om upphandling av välfärdstjänster, om upphandling som samverkansform och om myter rörande offentliga affärer.

Datum	Målgrupper	Aktivitet
2020-04-29	Idéburen sektor och civilsamhället	Möte med MUCF:s myndighetsnätverk.
2020-05-07	Idéburen sektor, regioner, investerare	The Swedish National Advisory Board for Impact Investing. Vi deltar i arbetsgruppen för framtagande av en handbok, med återkommande träffar. Vi är även med som observatör.
2020-05-27	Idéburen sektor och civilsamhället	Seminarium om LOU i civilsamhället.
2020-06-09	Idéburen aktör	Samtal om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor.
2020-06-11	Investerare	Samtal om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor.
2020-06-12	Upphandlare, kommun	Samtal om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor.
2020-06-12	Utvecklingspartner för sociala företag	Samtal om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor.
2020-06-24	Region	Samtal om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor.
2020-06-29	Investerare	Samtal om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor.
2020-09-23	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	Samverkansmöte med SKR och Konkurrensverket om bland annat alternativa finansiella instrument inom offentlig välfärdssektor samt handboken för socialt företagande.
2020-09-29	Sociala företag, idéburen sektor, offentliga aktörer	Social Innovation Day – Upphandlingsmyndigheten berättade om hur offentlig upphandling kan användas för att främja sociala innovationer. Vi höll även i en workshop på temat.

De lärdomar som återges i den här rapporten har inte bara hämtats in och sammanställts under 2020. Arbetet med att lära känna målgrupperna och deras behov påbörjades redan 2018 och fortsatte även under 2019. Under 2018 arbetade vi initialt med kunskapshöjande initiativ internt på Upphandlingsmyndigheten. Vi gick utbildningar och tog fram en rapport för internt bruk som kartlade området. Vi förberedde även en e-utbildning, som dessvärre hunnit bli inaktuell när uppdraget kom tillbaka och skulle redovisas.

Den viktigaste kunskapskällan har varit att träffa målgrupperna, men även representanter från inkubatorer, intermediärer och akademien, för att kunna förstå de behov och utmaningar som finns på området.

Bland andra har vi träffat många av dem som är involverade i det sociala utfallskontraktet i Norrköping, både de högsta beslutsfattarna och andra involverade tjänstepersoner. Vi har samverkat med andra myndigheter, deltagit i nätverk, föreningar, temadagar och konferenser både nationellt och internationellt, exempelvis Social Innovation Summit och konferensen Sustainable Finance, anordnad av Sweden's National Research Center in Financial Economics.

2018–2019 genomförde Upphandlingsmyndigheten ett lärnätverk om offentliga affärer för idéburna aktörer tillsammans med NOD (Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället). Lärnätverket samlade myndigheter, regionsrepresentanter, civilsamhällesaktörer och representanter för andra idéburna verksamheter. Både lärdomar och kontakter från lärnätverket har varit mycket värdefulla för det här regeringsuppdraget.

Under regeringsuppdraget har vi haft nära samverkan med Vinnova och Tillväxtverket. Bland annat har en representant från Upphandlingsmyndigheten varit bedömare i utlysningar som skett inom ramen för regeringens strategi för socialt företagande. Vi har också deltagit på workshoppar, fått möjlighet att informera och sprida kunskap under event som de övriga myndigheterna haft, samt fått tillgång till deras nätverk. Utöver detta har vi kunnat samskapa genom möten och dialoger myndigheterna emellan. Samarbetet med Vinnova och Tillväxtverket har bidragit till att vi fått fördjupad kunskap om målgrupperna, samtidigt som vi fått en bredare förståelse för företags- och innovationsstöttande organisationers kunskap om offentlig upphandling. Det har varit mycket värdefullt att få arbeta nära de andra myndigheterna och vi ser fram emot fortsatta dialoger om social innovation, alternativa finansierings- och samverkansformer och annat.

