

# Sosiale entreprenører – partnerskap for nye løsninger

Jill M. Loga • Ivar Eimhjellen • Jenny Eschweiler •  
Eline L. Ingstad • Sigrid Stokstad • Marte Winsvold



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfellevurdering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-104-5  
ISSN 2387-5615 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret  
Nygårdsgaten 112  
5008 Bergen  
Tlf. 55 58 50 00  
E-post: [rokkansenteret@uni.no](mailto:rokkansenteret@uni.no)  
<http://rokkan.uni.no/>

# Sosiale entreprenører – partnerskap for nye løsninger

## Rapport til KS

JILL M. LOGA, IVAR EIMHJELLEN, JENNY  
ESCHWEILER, ELINE L. INGSTAD, SIGRID  
STOKSTAD OG MARTE WINSVOLD

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER  
UNI RESEARCH, BERGEN

MARS 2016

**Rapport 1 – 2016**

# Summary

The project "Social entrepreneurship – municipal agents of change" was commissioned for KS. The assignment was to deliver a knowledge base about the potential of social entrepreneurship in the renewal of the organization and problem solving in the municipal sector and the implications this has for the political and administrative leadership roles. The project has a qualitative and explorative approach and is built on input from social entrepreneurs on one hand and municipalities as employers on the other. The interviews consist of 27 different actors which represent the perspective of social entrepreneurs, investors and incubator environments and the Municipals in public sector. Besides this, the project also includes an account of other countries' experiences, and an account on the limitations and opportunities afforded by the legal regulations in the municipal sector. Thus, the report is also based on literature review of the research field on social entrepreneurship and document analysis of policies and legal texts, besides the qualitative interviews.

Over the past 15 years, social entrepreneurship has received increasing attention, particularly in the US and southern European countries, but gradually also in Scandinavia. Social entrepreneurship is about developing, organizing and scaling innovative solutions to social problems, and involves the linking of social purposes with commercial objectives and methods. Such organizations are therefore often referred to as hybrid organizations, operating with a double purpose, which locates them in the tension between private, voluntary (ideal) and the public sector. Thus, they combine values, norms and logics that traditionally have belonged to each sector. This combination may imply an interesting and sought potential for innovation on one hand, but it may also carry with it a potential for misunderstandings and conflicts. As a field of organizations social entrepreneurship is characterized by great diversity and blurred boundaries. The variety includes operating on very different areas of society, they use different forms of organization and they vary in how they emphasize the social versus the economic dimensions. This diversity makes it difficult to provide a clear definition of this type of organizations, as they are located in different types of institutional frameworks.

In this report we highlight some of these boundaries and thresholds for the development of social entrepreneurship in Norway. The main findings in the project are that the knowledge about social entrepreneurship in the Municipals is not very extensive. That is, there exist insecurity about how to define social entrepreneurship and also how to deal with them legally in contracts. The knowledge seems rather person dependent. This impression is also supported from

the perspective of the social entrepreneurs, investors and incubator environments. They also add that there exists skepticism towards social entrepreneurs in public sector and mistrust towards their intentions. Even though politicians may talk very positively about social entrepreneurship, the entrepreneurs don't experience the same positivity when they make contact with public employees working in their field of interest. Social entrepreneurs have requested the development of knowledge about social entrepreneurship and its potential among decision makers in Municipals.

Social entrepreneurship is emerging at a time when we see movements and changes in both the ideal and the private sector, and in an era where the focus is increasingly on how the Welfare states are under increasingly pressure. In Norwegian debates social entrepreneurship is increasingly drawn into political discussions about the need for innovation and restructuring. This has already been key topics in business for quite a while, but the need apply increasingly also to public sector in Norway. Thus, the focus of interest is increasingly pointing towards not only market solutions, but also the voluntary sector, for innovation in the welfare field. Many predict that one yet only sees the beginning of the development of social entrepreneurship as a field and that it will play a central role in the modernization of welfare states, including in the Scandinavian countries.

Although social entrepreneurship is now receiving increasing attention in Norwegian debates and political plans, it is still too early to say what kind of scope it can get in Norway. Indications suggests that social entrepreneurs can fill important needs both as a provider in terms of inclusion in the workplace and can act as an innovative force especially for Nav and municipalities in their efforts to reduce exclusion. In Norwegian municipalities, social entrepreneurship seems to grow particularly in healthcare and education sector and aimed at young people. In these fields, they can contribute with new and unknown solutions, help to increase the diversity of public services and they can contribute to the involvement of active citizenship and increase user involvement in local services.

## Sammendrag

Denne rapporten belyser etablering av sosialt entreprenørskap i en kommunal- og fylkeskommunal kontekst. Prosjektet har en kvalitativ tilnærming som inkluderer intervju med sosiale entreprenører, offentlige aktører og inkubatormiljøer. Formålet er å avdekke utfordringer i samspeillet mellom aktører i ulike sektorer, potensialer for samarbeid og muligheter for å utvikle og tilrettelegge for en bedre politikk for sosialt entreprenørskap. Analysen omfatter også et komparativt element

der det norske datamaterialet sammenlignes med policyutviklingen på feltet i Danmark, Storbritannia og Spania. Prosjektets tilnærming vektlegger fire perspektiv: 1) Sosiale entreprenørers perspektiv, 2) offentlige arbeidsgiveres perspektiv, 3) juridiske rammebetingelser og 4) erfaringer fra andre europeiske land. Det er altså den lokale konteksten som står sentralt og samspillet mellom lokale sosiale entreprenører, ideelle organisasjoner, investor- og inkubatormiljø og deres kontakt med lokale politikere, bestillere- og kontraktsansvarlige i det fylkeskommunale Nav-kontoret, ansatte innen ulike sektor i kommuner og i samarbeidsplattformer mellom offentlig og frivillig sektor.

## Hva er sosialt entreprenørskap?

De siste 15 årene har sosialt entreprenørskap fått økende oppmerksomhet, særlig i USA og sør-europeiske land, men gradvis også i Skandinavia. Sosialt entreprenørskap handler om å utvikle, organisere og skalere innovative løsninger på samfunnsproblemer, og innebærer en kobling av sosiale formål med forretningsmessige mål og metoder. Slike organisasjoner omtales derfor gjerne som hybride organisasjoner som opererer med en dobbel bunnlinje og de befinner seg i spennet mellom privat, frivillig (ideell) og offentlig sektor. De kombinerer således også verdier, handlingsnormer og logikker som tradisjonelt har tilhørt hver sin sektor. Som felt er sosialt entreprenørskap preget av et stort mangfold og uklare rammer. Variasjonen handler blant annet om at de adresserer forskjellige samfunnsområder, de anvender ulike organisasjonsformer og de varierer i hvordan de vektlegger de sosiale versus de økonomiske dimensjonene. Dette mangfoldet gjør det vanskelig å gi en entydig definisjon av denne typen virksomheter, ettersom de befinner seg innenfor ulike typer institusjonelle rammer.

Hva slags samfunns-effekt virksomhetene tilbyr kan variere stort. De kan for eksempel produsere alternative velferdstjenester som blir kjøpt av offentlige aktører, eller de kan bidra med sysselsetting av grupper som ellers kan være utsatt for ekskludering fra arbeidsmarkedet. Som fenomen er ikke sosialt entreprenørskap noe helt nytt. Det nye ligger i selve begrepet og den økende oppmerksomheten det har fått de senere år. Feltet er drevet frem av engasjerte pionerer og ildsjeler. I dag tiltrekker sosialt entreprenørskap seg stadig nye aktører fra ulike sektorer i samfunnet, det vokser frem forskjellige faglige perspektiver innen flere forskningsdisipliner og fenomenet får økende oppmerksomhet på den politiske arena.

**Figur 1: Sosialt entreprenørskap i Norge**



I mange europeiske land og i organ som OECD og EU-kommisjonen har det særlig i kjølvannet av finanskrisen blitt utviklet politiske handlingsplaner, lovgivning og tilskuddsordninger for utvikling av sosialt entreprenørskap. Det synes nå å være en økende aksept, også i Norge, for at sosialt entreprenørskap representerer en innovativ kraft og kan representere en kobling av det beste fra privat og frivillig sektor og utgjør et potensial som supplement til offentlig velferdsproduksjon. Det foretas derfor initiativ for tilrettelegging for sosialt entreprenørskap i mange europeiske land. En slik politisk oppmerksomhet har gradvis også kommet til Norge, selv om sosialt entreprenørskap likevel må anses som relativt nytt i Norge sammenlignet med andre europeiske land.

## Sosiale entreprenørers ulike organisasjonsformer

Sosialt entreprenørskap befinner seg i skjæringspunktet mellom frivillig og privat sektor, og de inngår ofte kontrakter med offentlig sektor. Som et mangfoldig felt av organisasjoner befinner de seg mellom tre samfunnssektorer. Virksomhetene benytter flere ulike organisasjonsformer som frivillig organisasjon, stiftelse, samvirkeforetak, aksjeselskap, investeringsselskap eller offentlig virksomhet. Valg av organisasjonsform har betydning for hva slags samfunnssektor de tilhører og således også hva slags institusjonelt rammeverk de må forholde seg til. Organisasjonsformen synes også å ha betydning for hva slags nettverk de inngår i, blant annet nærheten til ideell versus privat sektor. Frivillige organisasjoner, samvirker og stiftelser har en sektortilknytning til tredje (frivillig) sektor. I privat sektor finner vi aksjeselskap, investeringsselskap og ideelle aksjeselskap, mens man i offentlig sektor finner offentlige virksomheter. Virksomhetene finansieres ofte fra flere hold og ofte en kombinasjon av ulike inntektskilder. Foruten salg av egne produkter og tjenester kan de motta offentlige tilskudd, inngå kontrakter med det offentlige, de kan motta gaver fra private givere eller inngå i en investors portefølje, eller de kan inngå i støtteordninger med ideelle organisasjoner.

I tabellen under gis enkelte eksempler på sosiale entreprenører som har vært blant de mer synlige i Norge. Eksemplene i tabellen er valgt for å illustrere diversiteten i feltet av norske sosiale entreprenører, og variasjonen de har i både organisasjonsform, produkt, kunder, finansieringskilder, nettverk, og tilknytning til offentlig, privat og frivillig sektor.



**Tabell 1: Eksempler på sosiale entreprenører i Norge**

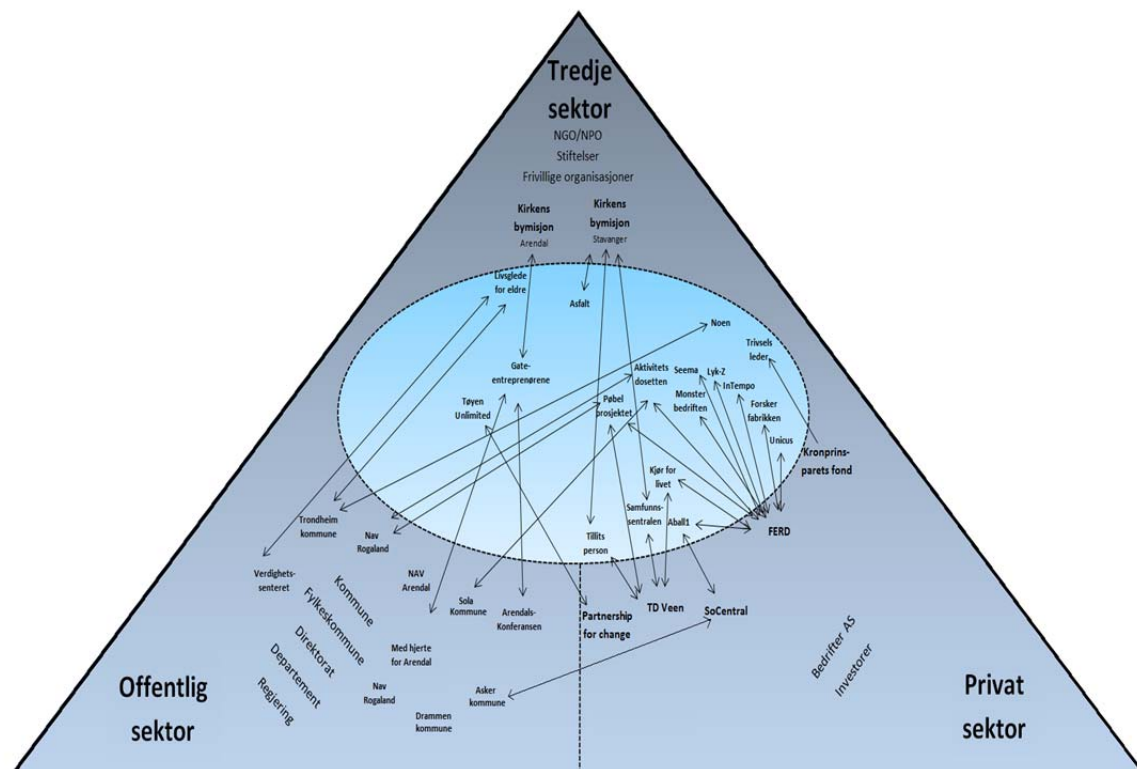
Organisasjon	Beskrivelse, område	Organisasjonsform	Støtte fra investor	Produkt/«kunde»
Forskerfabrikken	Barn og unge, Stimulere interesse for realfag og vitenskap	Vanlig AS	Ferd SE, Ashoka Fellow	Salg av bla. kurs og julekalendre til privatpersoner
Pøbelprosjektet	Barn og unge som er utenfor. Få tilbake i jobb eller utdanning	Ideelt AS	Ferd SE, Ashoka Fellow, Kronprinsparets Fond	Nav, privat-personer og bedrifter
Forandringsfabrikken	Barn og unge, ulike områder (barnevern, psykiatri, skole m.m)	Tidligere ideelt aksjeselskap, nå stiftelse	Ferd SE, Ashoka Fellow, Årets sosiale entreprenør 2010	Selger foredrag, seminardeltakelse, rådgivning til offentlig sektor
Noen AS	Eldre	Vanlig AS	Ashoka Fellow, Kavlifondet, Årets sosiale entreprenør 2011	Salg av pårørende-tjenester for demente (private kunder)
Asfalt	Rusmisbrukere	Tidligere ideell organisasjon, nå stiftelse	Etablert av Kirkens Bymisjon. Ferd SE, TDVeen m.fl	Salg av gatemagasin (private kunder)

I Norge er det ikke utformet et eget regelverk tilpasset sosialt entreprenørskap eller sosiale virksomheter slik det er gjort i enkelte europeiske land. De må tilpasse seg det eksisterende institusjonelle landskapet og juridiske forhold på det området de opererer. I Norge synes flertallet av dem å være organisert som vanlige aksjeselskap eller som ideelle aksjeselskap, noe som plasserer dem i privat sektor og ofte i nær tilknytning til en privat investor som for eksempel Ferd SE eller Kronprinsparets Fond. En mindre del er organisert som stiftelser eller frivillig (ideelle) organisasjoner, som definerer dem til frivillig sektor og ofte i tilknytning til ideelle organisasjoner som for eksempel Kirkens Bymisjon. Det kan være fordeler og ulemper med de forskjellige organisasjonsformene, og som igjen vil være knyttet til området virksomheten opererer i.

Det finnes foreløpig ingen kartlegging av sosialt entreprenørskap i Norge, og man kjenner derfor ikke hele omfanget av dette fremvoksende feltet og kva slags form og arbeidsområder feltet preges av i Norge. På bakgrunn av aktørene som er inkludert i denne studien får man likevel et visst innblikk i dette feltet i Norge. Figuren under illustrerer hvordan feltet av sosiale entreprenører, fargelagt med lyseblått, består av et mangfoldig organisasjonslandskap som plasserer dem mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Den viser et flertall av virksomheter som befinner seg i privat sektor og som inngår i samarbeid og nettverk med ulike private

investorer (plassert i mørkeblått, privat sektor). En mindre andel, men som kan synes å være i utvikling, er virksomheter som ligger nærmere frivillig sektor og som kan inngå i nye samarbeidsplattformer med kommuner, i tillegg til at de mottar privat finansiering. Eksempler på dette er «Samfunnssentralen» i Stavanger, «Gateentreprenørene» i Arendal og Tøyen UnLimited i Oslo. Disse er plassert i lyseblått felt, men med tydeligere samarbeid (og finansiering) knyttet til offentlig og frivillig sektor. Det er mulig man kan knytte slike plattformer til en utvikling man har sett de senere år i flere europeiske land der tradisjonelle ideelle organisasjoner reorienterer deler av sin virksomhet i retning av sosialt entreprenørskap, der det blant annet utvikles nye samarbeidsplattformer til offentlig sektor som også inkluderer private finansieringskilder. Det må også understrekes at sosiale entreprenører ofte er i bevegelse over tid, og kan inngår i ulike investorers portefølje eller i samarbeid og kontrakter med det offentlige. I noen tilfeller skifter de også organisasjonsform over tid, og kan for eksempel starte opp som et aksjeselskap og gradvis skifte til stiftelse, eller inngå i offentlig sektor.

**Figur 2:** Inkluderte aktører i studien



## Sosiale entreprenørers perspektiv

Sosialt entreprenørskap er et relativt nytt tema i Norge, og et hovedfunn i denne rapporten er at kunnskapen om sosialt entreprenørskap foreløpig er lite utviklet i kommuner. Det finnes også liten grad av kunnskapsoverføring innad i kommuner og mellom kommuner. Det finnes enkeltpersoner som har erfaringer med sosiale entreprenører og som dermed besitter mer kompetanse enn andre, og det finnes enkeltpersoner som også har en særlig positiv holdning eller også en stillingsinstruks knyttet til innovasjon i kommuner og som dermed også arbeider for å fremme mer samarbeid med sosiale entreprenører. Erfaringen med sosialt entreprenørskap i kommuner synes likevel å være noe tilfeldig og avhengig av hvorvidt man har erfaring med kontrakter med sosiale entreprenører eller om kommunen har hatt en spesiell oppmerksomhet på dette. I mange tilfeller formidles kontakt mellom sosiale entreprenører og kommuner gjennom inkubatormiljøer, mens i noen sammenhenger har sosiale entreprenører selv kontaktet for eksempel en rektor på en skole eller en leder på et sykehjem. I slike tilfeller kan sosiale entreprenører møte ledere som ikke er beslutningstakere for hvorvidt slike kontrakter skal inngå, og de bli ofte henvist videre i systemet uten en klar guiding. Sosiale entreprenørene som utgjør informanter formidler en frustrasjon når det gjelder kontakt med kommunen og det å finne frem til «riktig person». Flere hevder at det *snakkes* vanligvis svært positivt om innovasjon og sosialt entreprenørskap i politiske sammenhenger og blant lokale politikere fra flere partier, men hevder at de ikke opplever å møte den samme positiviteten når de har kontaktet ansatte i kommuner og andre deler av offentlig sektor.

Sosiale entreprenører som har kontaktet kommuner for å informere om sine tjenester melder om at de ofte blir møtt med en avvisning, en laber interesse og i noen tilfeller også skepsis og mistillit. Denne skepsisen bekreftes også av flere informanter blant de kommunalt ansatte og den kan handle om ulike faktorer. For det første er sosialt entreprenørskap et mangfoldig felt av organisasjoner i skjæringsfeltet mellom sektorer, og dermed også et felt som er vanskelig å gripe og ha en klar mening om. Sosiale entreprenører opererer inn mot ulike deler av offentlig sektor der hovedområdene er arbeidsinkludering, eldreomsorg og skole og oppvekst. Det er også et felt som omfatter mange nyetablerte virksomheter, ulik grad av profesjonalitet i driften, ulike metoder og ideologiske føringer som mange kan ha faglige innsigelser mot. Skepsis mot dette nye feltet tolkes først og fremst som at det er uangripelig og komplekst, og mange forbinder det med komplisert juss i skjæringsfeltet mellom sektorer. Manglende kompetanse om hva sosialt entreprenørskap er, synes med andre ord å bidra sterkt til å hemme veksten for dette fremvoksende feltet.

Sosiale entreprenører kan også oppleve at deres motiver blir mistenkeliggjort, og at offentlig ansatte kan være bekymret for at private tjenesteprodusenter «skal ta over kommunenes tjenester». Entreprenører som har organisert virksomheten som aksjeselskap kan ha

problemer med å få synliggjort den sosiale delen av virksomheter og eventuelle begrensninger de har på uttak av profitt som skiller dem fra vanlige næringsvirksomheter. Det uttrykkes mindre grad av skepsis til sosiale entreprenører med tilknytning til kjente ideelle organisasjoner som Kirkens Bymisjon, enn til sosiale entreprenører som er organisert som aksjeselskap.

I noen tilfeller tilbyr sosiale entreprenører alternative metoder og faglig pedagogikk som kan skille seg fra offentlige tilbud, for eksempel i tjenesteproduksjon som tilbys skoler eller rettes mot eldreomsorg. Dette er dermed virksomheter som kan utfordre profesjonene i offentlig sektor. Mens noen informanter fremhever at denne form for skepsis handler om proteksjonisme av de offentlige tjenestene, vektlegger andre at dette er uttrykk for en sunn og svært viktig form for skepsis som handler om å forvalte kvalitetssikring og forlange faglig profesjonalitet som hevdes ikke alltid være godt nok ivaretatt hos alle sosiale entreprenører.

## Kommunenes arbeidsgiveransvar

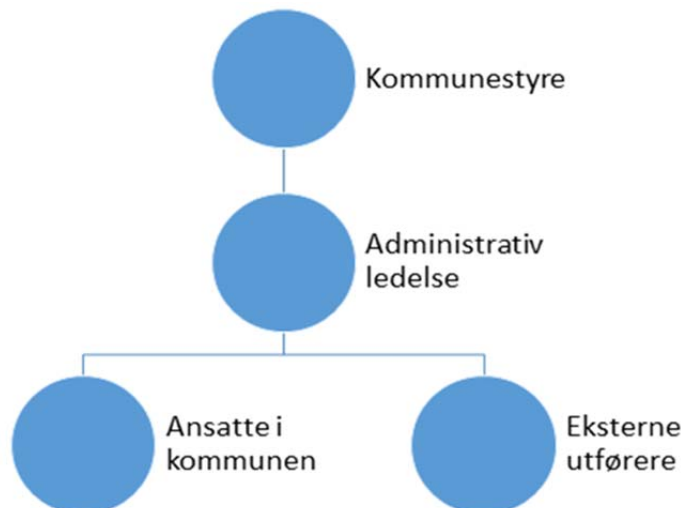
I flere offentlige dokumenter knyttes sosialt entreprenørskap til omstilling og innovasjon i offentlig sektor, og til et fremvoksende behov for «samproduksjon» av tjenester i samspill mellom sektorer. Informanter i kommunene uttrykket at dette vil bli et fremtidig behov i velferdsproduksjonen. I prosjektet har vi stilt spørsmål knyttet til kommunens styringsansvar og hvordan kommunale ledere må innta nye former for arbeidsgiverrolle i møte med sosiale entreprenører. Dette er spørsmål som i liten grad synes å være problematisert blant våre informanter. Spørsmålet om kommunens styringsansvar og arbeidsgiverrolle er også knyttet til hvilke organisasjons- og selskapsform som gjelder, og det gjør at det kan være vanskelig å snakke om sosialt entreprenørskap som et egen felt. For virksomheter som er organisert som aksjeselskap, som flertallet i vårt datamateriale er, vil innkjøp av tjenester fra sosiale entreprenører være omfattet av samme regelverk som ved innkjøp fra andre private aktører og omfatter i liten grad nye former for styringsansvar og arbeidsgiverrolle. Enkelte kommuner synes å vurdere muligheten for å etablere egne samarbeidsplattformer mellom offentlig, privat og frivillig sektor der sosiale entreprenører kan samles.

Kunnskap om sosialt entreprenørskap og erfaring med forhandlinger og kontraktinngåelse med slike virksomheter, er mer fremtredende blant våre Nav-ansatte informanter, enn informanter fra ulike områder i kommunene. I Nav virker en også mer åpen til sosialt entreprenørskap, noe som kan knyttes til at arbeidsinkludering er et område der sosiale entreprenører tidlig utviklet innovative tjenester både i Norge og i andre europeiske land. En forskjell til kommuneansatte er likevel at man i Nav i første rekke tenker om sosialt entreprenørskap som offentlige anskaffelser på linje med andre former for innkjøp, og i mindre grad som et spørsmål om omstilling og «samproduksjon» av tjenester mellom sektorer. Forståelsen i Nav synes med andre ord å omfatte en mer avgrenset forståelse knyttet til anbud og innkjøp, mangfold i tilbudet og vurdering av kvalitet versus pris i

konkurransen mellom ulike tilbydere. Informanter fra kommunene snakker i videre termer og ser sosialt entreprenørskap også i sammenheng med nye signaler i offentlige styringsdokumenter knyttet til aktivt medborgerskap, samproduksjon og nye samspillformer mellom sektorer.

I KS' Arbeidsgiverstrategi *Skodd for framtida* (KS 2014) heter det blant annet at en god arbeidsgiverpolitikk skal bidra til å synliggjøre forholdet mellom tjenestebehovet og den kompetansen man har tilgjengelig. Det pekes på behovet for å ta stilling til hvem kommunen kan samarbeide med framover, og hvordan kommunen kan invitere andre aktører inn i oppgaveløsningen. I fremtiden kan kommunen velge om de i større grad vil produsere sine lovpålagte (og andre) tjenester selv, eller i økende grad kjøpe disse av eksterne utførere, som illustrert i figur 3?:

**Figur 3:** Kommunalt styringsansvar



Her kan man tenke seg at den enkelte kommune i sin arbeidsgiverpolitikk identifiserer behovet for bruk av andre aktører i tjenesteproduksjon, deriblant sosiale entreprenører - altså at det gjøres rom for bruk av sosiale entreprenører.

De sosiale entreprenørene er ikke ansatte i kommunen, og de regnes heller ikke som frivillige bidragsytere. I et slikt bilde blir kommunens rolle som arbeidsgiver sekundær. Samtidig berører bruk av sosiale entreprenører likevel ledere med arbeidsgiveransvar i kommunen på flere måter. Kommunale ledere har ansvar for at pålagte oppgaver blir løst, og de ansatte er deres virkemiddel for å gjøre dette. Ved bruk av sosialt entreprenørskap får kommunale ledere en ny ressurs til disposisjon, og bruken av denne ressursen må koordineres og avveies opp mot bruk av kommunalt ansatte. Videre vil kommunale ledere i praksis kunne oppleve å få en form for lederansvar overfor sosiale entreprenører, dersom

ansatte fra sosiale entreprenørbedrifter går inn i tjenesteproduksjonen og arbeider der over tid. Dette vil særlig gjelde den kategorien av sosiale entreprenører som får bestemte privilegier i anbudskonkurranser, fordi de representerer en sosial merverdi gjennom for eksempel tilrettelagt arbeid for grupper som ellers ofte blir ekskludert i arbeidslivet, som nevnt i kapittel 1.

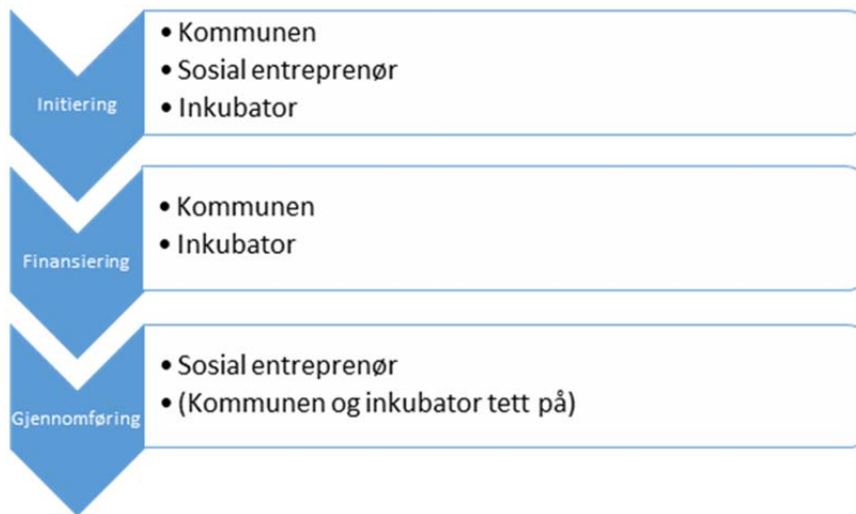
Arbeidsgiverpolitikken skal også bidra til at kommuneorganisasjonene utvikler seg og lærer i samspill med lokalsamfunnet. Her kan sosiale entreprenører være en ressurs i form av å stimulere til et mer aktivt medborgerskap i velferdsstaten, fordi de fungerer som bindeledd og kanaliserer inn problemer og løsninger som finnes i lokalsamfunnet, og som kommuneorganisasjonen kanskje ikke har klart å fange opp alene. Dette betinger at arbeidsgiver har klart å etablere en kultur for læring og utvikling, og at man etterspør nye løsninger. Dersom en slik holdning eksplisitt uttrykkes i arbeidsgiverstrategien, kan det gjøre det lettere for kommunen å inngå avtaler med sosiale entreprenører.

Informantintervjuene blant de kommunalt ansatte gir i liten grad svar på om det er disse eller andre ferdigheter man mener vil kreves av kommunale ledere som samarbeider med sosiale entreprenører. Den generelle holdningen til de kommunale aktørene som er intervjuet i dette prosjektet er at sosialt entreprenørskap foreløpig er for nytt i Norge til at de vet hvilken betydning det har for kommunen generelt og for kommunale ledere spesielt, og at de er usikre på hvordan sosialt entreprenørskap som et helhetlig felt skal oppfattes.

## Offentlige anskaffelser

Kommunene har som utgangspunkt vid adgang til å utkontraktere, men det må vurderes fra sak til sak om lovgivningen setter begrensninger. Sosiale entreprenører i Norge vurderer oftest aksjeselskap som den mest hensiktsmessige organisasjonsformen, men i møtet med kommuner opplever mange å bli møtt med mistillit, eller misforståelser, slik at det kunne vært en fordel for mange å kunne bedre synliggjøre særpreget til denne form for virksomheter. Det kunne vært gjort gjennom etablering av en egen organisasjonsform eller ved generell kompetanseheving om disse virksomhetenes særpreg. Anskaffelsesregelverket utgjør ikke et formelt hinder for kommunenes bruk av sosialt entreprenørskap, men usikkerhet, manglende kunnskap og manglende prioritering er med på å hindre at mulighetene som ligger i regelverket tas i bruk. Kommunene bør legge opp anskaffelsene slik at innovasjonselementet i sosialt entreprenørskap kan inngå i konkurransen. Det krever at anskaffelsesprosedyre, funksjonsbeskrivelse og tildelingskriterier velges med innovasjon for øye.

**Figur 4: Fra idé til iverksetting**



I feltet av sosiale entreprenører vokser det frem ulike former for samspill mellom offentlig, frivillig og privat sektor, både i initieringsfasen, i finansieringsformer og i gjennomføringen. Ny ideer oppstår ikke kun blant private enkeltforetak, men vokser også ut av inkubatormiljøer og i tilknytning til investorer. I den senere tid har man også sett at det vokser frem nye samarbeidsplattformer mellom offentlig og frivillig sektor, med finansiell støtte fra private bedrifter og investorer, for sosialt entreprenørskap. Dette er arenaer som enkelte informanter trekker frem som en mulighet for å synliggjøre sosiale entreprenører og å danne nettverk som knytter dem også til offentlig og frivillig sektor. Vi har i denne rapporten ikke hatt grunnlag for å kunne vurdere hva slags eventuelle andre juridiske forhold slike samarbeidsplattformer kan gi for kommuner i samarbeid med sosiale entreprenører.

Sosiale entreprenører tilbyr innovasjoner – enten i form av innovative løsninger på allerede identifiserte problemer eller løsninger på problemer kommunene ikke var klar over at de hadde. I selve fenomenet «innovasjon» ligger det at det skapes noe nytt som ikke eksisterte før, og som man dermed ikke har forutsetninger for å bestille. Kommunen kan ha identifisert behovene i befolkningen, men har ikke selv ideene til nye løsninger. For at innovative løsninger, som kommunen ikke har tenkt på selv, skal settes ut i livet, kreves det at kommunen er åpen for å ta imot de løsningene som sosiale entreprenører foreslår, når de byr seg. Det betyr selvfølgelig ikke at kommunene skal ta imot alt.

Kompetansen kommunen trenger er dermed todelt. For det første må de åpne opp for muligheten av å ta i bruk tjenester eller løsninger de ikke selv har tenkt på eller tidligere definert som nødvendige – de må åpne opp for å se behovet for og nytten av tjenester som tilbys. For det andre må de ha evnen til kritisk å vurdere hvorvidt tjenestene som tilbys (og som de ikke nødvendigvis har bestilt) kan bidra til å løse langsiktige og politisk satte mål for kommunen. Dersom en sosial entreprenørbedrift for eksempel tilbyr en type aktivisering i sykehjem, er det rimelig å tro at dette tilbudet vil bidra til å realisere målet



kommunepolitikerne har satt med hensyn til hva de ønsker å oppnå innenfor den kommunale eldreomsorgen? Kommunene trenger med andre ord kompetanse for kritisk å kunne vurdere kvaliteten på tjenesten som tilbys og i hvilken grad den bidrar til å oppfylle de overordnede målene for det aktuelle politikkkfeltet. For å få til dette må kommunen opparbeide kompetanse i form av økt bevissthet og forståelse for sosiale entreprenørers egenart, en oversikt over hvilke løsninger som eksisterer og tilbys i egen kommune, hvilken rolle de kan spille i tjenesteutvikling og tjenesteproduksjon, samt forståelse for de nye relasjonene som oppstår mellom sosiale entreprenører, private aktører og kommuneansatte.

## Et felt i utvikling. Et spørsmål om privatisering eller samstyring?

Som et empirisk felt har sosialt entreprenørskap etablert seg i norske kommuner, særlig på feltet arbeidsinkludering, eldreomsorg, skole og oppvekst. Som et forskningsfelt og politikkområde er vi imidlertid i startfasen, sammenlignet med andre europeiske land. I rapporten har vi sammenlignet caset med Spania, Storbritannia og Danmark, som alle har kommet mye lenger enn Norge i utviklingen av dette feltet. Dette har bakgrunn i både økonomiske og ideologiske faktorer, men det har også sammenheng med tradisjon for sivil deltagelse og medborgerskap og type velferdsmodell. Hvilke områder sosialt entreprenørskap vokser frem på har sammenheng med hvilke udekkede behov som finnes, og dette varierer i ulike land blant annet ut fra hvor stor den offentlige velferdsproduksjon er versus privat og ideell velferdsproduksjon.

I rapporten har vi pekt på flere faktorer som bidrar til å hemme fremveksten av sosialt entreprenørskap. Et av de sentrale funnene er at sosiale entreprenører har utfordringer som knytter seg til deres økonomiske bærekraft. De deltar i dag i offentlige anbuds konkurranser på lik linje med private bedrifter. Dette er en konkurranse som i liten grad tar høyde for virksomhetenes doble bunnlinje, det vil si at det også finnes sosiale formål i tillegg til de kommersielle. Innovasjonselementet ivaretas heller ikke godt nok i anbudsreglementet ettersom detaljerte utlysninger legger sterke føringer i utlysningen om hva slags tilbud som ønskes. Sosiale entreprenører har problemer med å nå gjennom i slike konkurranser, der spørsmål om pris synes å ha overveiende betydning. Mange etterlyser derfor et anbudsreglement som i større grad tar hensyn til sosiale entreprenørers særpreg, entreprenørielle karakter, sosiale merverdi og samfunnsbidrag. Vurderingen av «kvalitet» i offentlige tilbud opplever de som i liten grad å inkludere den sosiale merverdien som sosiale entreprenører kan representere for eksempel ved at de sysselsetter personer med bestemte utfordringer, eller at deres virksomhet kan inkludere frivillig arbeid.

I offentlige debatter og politiske sammenhenger fremmes det ofte ønsker om større mangfold, økt brukermedvirkning og utvikling av bedre brukertilpasning i velferdstilbudene.



Dette er behov som sosiale entreprenører nettopp søker å svare på. Et hovedfunn i denne rapporten er imidlertid at slike elementer tillegges for liten vekt i offentlige anbudprosesser slik at sosiale entreprenører ikke klarer å hevde seg i konkurranse med andre næringsaktører. Forslag som sosiale entreprenører selv foreslår er for eksempel at det kan innføres krav om sosial merverdi i anbud, at det utvikles flere tilskuddsordninger som i større grad er tilpasset deres særpreg, at anbud utformes på måter som i større grad åpner for innovasjon og nye løsninger som ikke allerede er kjent og de ber om mer langsiktige finansieringsformer.

**Figur 9:** Innspill til løsninger



Sosialt entreprenørskap vokser frem i en tid der vi ser bevegelser og endringer innen både ideell og privat sektor, og i en tid der det fokuseres stadig mer på at velferdsstater er under press. I norske debatter trekkes sosialt entreprenørskap stadig oftere inn i politiske diskusjoner omkring behovet for omstilling og innovasjon. Dette har allerede vært sentrale

temaer i næringslivet en god stund, men behovet knyttes nå også i økende grad til offentlig sektor og man ser igjen mer til frivillig sektor for innovasjon på velferdsfeltet. I politiske sammenhenger spås det stadig oftere at man foreløpig bare har sett starten på utviklingen av sosialt entreprenørskap som felt og at det vil få en sentral rolle i moderniseringen av velferdsstater. Det er en trend man også knytter til en spådom om at frivillig sektor må revitaliseres som supplement til offentlig velferdsproduksjon. I Norge er forventningene først og fremst knyttet til at sosialt entreprenørskap vil bidra til å utvide mangfoldet i tjenestetilbudet, men også til en forventet vekst i ikke-offentlige velferdstjenester, både private og ideelle, der sosiale entreprenører representerer tilbydere som har sosiale formål i tillegg til de kommersielle. Selv om feltet nå får stadig større oppmerksomhet også i norske debatter og politiske handlingsplaner, er det likevel for tidlig å si hva slags omfang det kan få i Norge. Mye tyder på at sosiale entreprenører kan fylle et behov både som tilbyder når det gjelder inkludering i arbeidslivet og kan fungere som en innovativ kraft for Nav og kommuner i arbeidet med å redusere utenforskap. I kommunene synes sosialt entreprenørskap å vokse frem særlig innen helse og omsorg og i skolesektoren og overfor barn og unge. På disse feltene kan de bidra særlig til å øke mangfoldet i det offentlige tjenestetilbudet, til å skape nye og ukjente løsninger, og de kan bidra til involvering av aktivt medborgerskap og øke brukermedvirkningen i tjenesteproduksjonen lokalt.

# Innhold

<b>Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
Hva er sosialt entreprenørskap? .....	4
Sosiale entreprenørers ulike organisasjonsformer .....	6
Sosiale entreprenørers perspektiv .....	9
Kommunenes arbeidsgiveransvar .....	10
Offentlige anskaffelser .....	12
Et felt i utvikling. Et spørsmål om privatisering eller samstyring? .....	14
<b>Forord .....</b>	<b>19</b>
<b>Innledning .....</b>	<b>20</b>
Problemstillinger .....	22
Metodisk tilnærming og datagrunnlag .....	23
<b>1. Sosialt entreprenørskap i Norge og Europa .....</b>	<b>28</b>
1.1 Interessen i Norge .....	28
1.2 Sosialt entreprenørskap i Europa .....	33
<b>2. Forskningsfeltet .....</b>	<b>38</b>
2.1 Hvordan defineres sosialt entreprenørskap? .....	39
2.2 Kommunalt styringsansvar, aktivt medborgerskap og samproduksjon på tvers av sektorer ....	43
<b>3. Innspill fra offentlig ansatte .....</b>	<b>52</b>
3.1 Mangel på kunnskap om sosialt entreprenørskap .....	54
3.2 Vilje til innovasjon og nye løsninger .....	57
3.3 Sosialt entreprenørskap eller -intraprenørskap? .....	58
3.4 Utdfordringer knyttet til samspill mellom aktører i offentlig, frivillig og privat sektor .....	60
3.5 Oppsummering .....	61
<b>4. Innspill fra feltet; sosiale entreprenører, inkubatormiljøer og investorer .....</b>	<b>63</b>
4.1 Sosiale entreprenørers organisasjonsform .....	63
4.2 Organisasjonskultur og holdninger i det offentlige .....	64
4.3 Fag og profesjon .....	66
4.4 Byråkrati og organisasjonsnivå .....	66

4.5 Anbudssystem og kompetanse .....	67
4.6 Offentlige budsjetter og støtteformer .....	68
4.7 Oppsummering .....	68
<b>5. Folkevalgte og administrative styringsutfordringer .....</b>	<b>69</b>
5.1 Folkevalgt styring av sosialt entreprenørskap.....	71
5.2 Administrative utfordringer og arbeidsgiverrollen .....	72
5.3 Administrative utfordringer ved kontraktsbasert styring .....	77
5.4 Oppsummering .....	82
<b>6. Rettslige rammer .....</b>	<b>82</b>
6.1 Rettslige skranker for kommunenes adgang til å avtale at andre skal utføre oppgaver .....	83
6.2 Sosiale entreprenørers organisasjonsform .....	83
6.3 Anskaffelsesregelverket .....	85
6.4 Oppsummering .....	90
<b>7. Erfaringer fra andre land .....</b>	<b>91</b>
7.1 Danmark.....	91
7.2 Storbritannia .....	97
7.3 Spania.....	102
7.4 Hva kan man lære av erfaringer fra andre land? .....	106
<b>8. Konklusjon.....</b>	<b>112</b>
<b>9. Utfordringer, suksesskriterier og problemstillinger i samspillet mellom kommuner og sosiale entreprenører.....</b>	<b>115</b>
9.1 Hva er utfordringene?.....	115
9.2 Innspill til løsninger .....	117
9.3 Problemstillinger .....	120
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>121</b>

## Forord

Prosjektet «Sosialt entreprenørskap – kommunale endringsagenter» er gjennomført på oppdrag for KS. Bakgrunnen for prosjektet er at KS ønsket et kunnskapsgrunnlag om potensialet ved sosialt entreprenørskap i fornyelse av organisering og oppgaveløsning i kommunal sektor og om implikasjoner dette har for politiske og administrative lederroller. Prosjektet har en kvalitativ og eksplorerende tilnærming og er bygget på innspill fra sosiale entreprenører på den ene side og kommunene som arbeidsgivere på den andre. Prosjektet omfatter også en redegjørelse av andre lands erfaringer, og av begrensninger og muligheter som gis av regelverket i kommunal sektor. Foruten intervjudata bygger rapporten også på litteraturgjennomgang, dokumentanalyse av handlingsplaner og lovtekster.

Uni Research Rokkansenteret har hatt prosjektledelse og administrativt ansvar for gjennomførelsen, og prosjektet har vært utført i samarbeid med ISF, Nibr og det europeiske forskernettverket EMES. Fra Uni Research Rokkansenteret har forskerne Jill Loga (prosjektleder) og Ivar Eimhjellen deltatt, Marte Windsvold og Eline L. Ingstad har deltatt fra ISF, Sigrid Stokstad fra Nibr og Jenny Eschweiler fra EMES. Loga og Eimhjellen har hatt hovedansvaret for rapporten og gjennomført de fleste intervjuene med ansatte i kommuner og Nav, sosiale entreprenører, sentrale investorer og inkubatormiljøer. Eline L. Ingstad har også bidratt med intervjudata fra Ferds sosiale entreprenører. Jenny Eschweiler har bidratt med en redegjørelse av andre lands erfaringer. Sigrid Stokstad har hatt ansvar for å belyse de juridiske rammebetingelsene, og Marte Windsvold har belyst kommunenes arbeidsgiverrolle og styringsansvar.

Prosjektets oppdragsperiode har vært fra 15. juni til 15. desember 2015 med en totalramme på kr 1 200 000,- inkl. mva. Prosjektet har vært faglig tilknyttet *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* som er et samarbeid mellom Uni Research Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning, og dette senterets europeiske samarbeidspartnere EMES. Det har vært knyttet en faglig referansegruppe til prosjektet bestående av Per Selle, Jacob Aars og Dag Arne Christensen. Vi vil takke for deres bidrag med kvalitetssikring av rapporten. Vi vil også takke Rådmannsutvalget (RU) i Sør-Trøndelag som også har vært referansegruppe for prosjektet. Prosjektforskere har deltatt på to av rådmannsutvalgets samlinger, hhv. i august og november. Takk også til Hilde Kjerland ved Uni Research Rokkansenteret for hjelp med ferdigstilling av rapporten.

Bergen, januar 2016

Jill Loga (prosjektleder)  
Uni Research Rokkansenteret

## Innledning

De siste 15 årene har sosialt entreprenørskap fått økende oppmerksomhet, særlig i USA og sør-europeiske land men gradvis også i Skandinavia. Sosialt entreprenørskap handler om å utvikle, organisere og skalere innovative løsninger på samfunnsproblemer, og innebærer en kobling av sosiale formål med forretningsmessige mål og metoder. Slike organisasjoner omtales derfor gjerne som hybride organisasjoner som opererer med en dobbel bunnlinje og de befinner seg i spennet mellom privat, frivillig (ideell) og offentlig sektor. De kombinerer således også verdier, handlingsnormer og logikker som tradisjonelt har tilhørt hver sin sektor. Som felt er sosialt entreprenørskap preget av et stort mangfold og uklare rammer. Variasjonen handler blant annet om at de adresserer forskjellige samfunnsområder, de anvender ulike organisasjonsformer og de varierer i hvordan de vektlegger de sosiale versus de økonomiske dimensjonene. Dette mangfoldet gjør det vanskelig å gi en entydig definisjon av denne typen virksomheter, ettersom de befinner seg innenfor ulike typer institusjonelle rammer.

Hva slags samfunnseffekt virksomhetene tilbyr kan variere stort. De kan for eksempel produsere alternative velferdstjenester som blir kjøpt av offentlige aktører, eller de kan bidra med sysselsetting av grupper som ellers kan være utsatt for ekskludering fra arbeidsmarkedet. Som fenomen er ikke sosialt entreprenørskap noe helt nytt. Det nye ligger i selve begrepet og den økende oppmerksomheten det har fått de senere år. Feltet er drevet frem av engasjerte pionerer og ildsjeler. I dag tiltrekker sosialt entreprenørskap seg stadig nye aktører fra ulike sektorer i samfunnet, det vokser frem forskjellige faglige perspektiver innen flere forskningsdisipliner og fenomenet får økende oppmerksomhet på den politiske arena.

I mange europeiske land og i organ som OECD og EU-kommisjonen har det særlig i kjølvannet av finanskrisen blitt utviklet politiske handlingsplaner, lovgivning og tilskuddsordninger. Det synes nå å være en økende aksept for at sosialt entreprenørskap representerer et potensial som supplement til offentlig velferdsproduksjon og kan representere en kobling av det beste fra privat og frivillig sektor. Det foretas derfor initiativ for tilrettelegging for sosialt entreprenørskap i mange europeiske land. En slik politisk oppmerksomhet har gradvis også kommet til Norge, selv om sosialt entreprenørskap likevel må anses som relativt nytt i Norge.

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for KS gjennom prosjektet «Sosialt entreprenørskap – kommunale endringsagenter». Bakgrunnen for prosjektet er at KS ønsket et kunnskapsgrunnlag om potensialer ved sosialt entreprenørskap i

fornyelse av organisering og oppgaveløsning i kommunal sektor, og om mulige implikasjoner dette har for politiske og administrative lederroller. Prosjektet har en kvalitativ og eksplorerende tilnærming som inkluderer intervju med sosiale entreprenører, offentlige aktører og inkubatormiljøer. Formålet er å avdekke utfordringer i samspeillet mellom aktører i ulike sektorer, potensialer for samarbeid og muligheter for å utvikle og tilrettelegge for en bedre politikk for sosialt entreprenørskap. Analysen omfatter også et komparativt element der det norske datamaterialet sammenlignes med policyutviklingen på feltet i Danmark, Storbritannia og Spania. Prosjektets tilnærming vektlegger fire perspektiv: 1) Sosiale entreprenørers perspektiv, 2) offentlige arbeidsgiveres perspektiv, 3) juridiske rammebetingelser og 4) erfaringer fra andre europeiske land. Det er altså den lokale konteksten som står sentralt og samspeillet mellom lokale sosiale entreprenører, ideelle organisasjoner, investor- og inkubatormiljø og deres kontakt med lokale politikere, bestillere- og kontraktsansvarlige i det fylkeskommunale Nav-kontoret, ansatte innen ulike sektor i kommuner og i samarbeidsplattformer mellom offentlig og frivillig sektor.

Rapporten belyser også sosialt entreprenørskap som forskningsfelt, og vi belyser fenomenet også ut fra enkelte teoretiske perspektiver. I redegjørelsen av forskning på sosialt entreprenørskap skiller vi på den ene side mellom en forskningstradisjon som er basert på *tredje sektor-forskning*, en tradisjon vi selv er en del av, på den andre side belyser vi forskning på sosialt entreprenørskap knyttet til bedrifts- og *samfunnsøkonomi* som inntil nylig også har vært mest fremtredende på dette feltet i Norge. Vi belyser også to perspektiver fra nyere forskning på omstilling i offentlig sektor. Den ene tilnærmingen omfatter «*The institutional logics perspektive*» (Thornton, Ocasio, Lounsbury 2012) om hvordan ulike logikker møtes i nye samarbeidsformer mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Nye samspillsformer mellom sektorene bærer på den ene side i seg et potensial for innovasjon og læring på tvers av sektorer og muligheter for å forene det beste fra for eksempel ideelle organisasjoner og næringsvirksomheter. På den andre side er dette også møter som bærer i seg et potensial for misforståelser, mistillit og interessekonflikt.<sup>1</sup> Det andre perspektivet betegnes ofte med samlebetegnelsen *New Public Governance* (eller bare *Governance*), og som på norsk ofte oversettes med «samproduksjon» og «samstyring». Dette perspektivet handler om styring og organisering av omfatter ulike reformer som skal bidra til mindre fragmentering og bedre samhandling mellom sektorer. Det omfatter også en økt interesse for, og involvering av, *sivilsamfunnet* gjennom begreper som «aktivt medborgerskap» og «velferdssamfunn» (heller enn velferdsstat) (Røyseland og Vabo 2012; Trägårdh,

---

<sup>1</sup> Dette kommer vi inn på under pkt. 1.2.2.

Selle, Henriksen og Hallén 2013). Dette er perspektiver, og tilknyttede begreper som i dag brukes til å problematisere omstilling i offentlig sektor, økt grad av deltakelse og medborgerskap, innovasjon i tjenesteproduksjon og stimulering av entreprenørskap og nye former for oppgaveløsning på tvers av offentlig, privat og frivillig sektor.<sup>2</sup>

## Problemstillinger

I utlysningen ønsker KS å få et kunnskapsgrunnlag om potensialet ved sosialt entreprenørskap i fornyelsen av organisering og oppgaveløsning i kommunal sektor. Hovedvekten skal legges på arbeidsgiverperspektivet. Følgende problemstillinger inngikk i tilbudsforespørselen.

### 1. ARBEIDSGIVERS PERSPEKTIV

- Hvordan kan kommunal sektor være en langsiktig partner for innovative miljøer og aktører?
- Hvordan kan kommunale arbeidsgivere dra nytte av sosialt entreprenørskap i fornyelsen av organisering og oppgaveløsning?
- Hvilken rolle bør kommunale arbeidsgivere ta for å stimulere til utvikling og
- Etablering av sosiale virksomheter?
- Hvordan kan kommunale arbeidsgivere «få øye på» og gi sosiale entreprenører i egen virksomhet tilstrekkelig spillerom for å utvikle, teste ut og iverksette nye løsninger for organisering av oppgavene eller innholdet i tjenestene?
- Hvilke arbeidsgiverpolitiske utfordringer kan oppstå når kommunen har ansvaret for tjenester levert av andre? Hva betyr det for rekrutterings- og arbeidsgiverpolitikken?

### 2. SOSIALE ENTREPRENØRERS PERSPEKTIV

- Hvilke betingelser må være til stede for at sosiale entreprenører kan bidra til utvikling og nyskaping i kommunal sektor?
- Hvilke muligheter og barrierer eksisterer ved kjøp av produkter og tjenester fra sosiale virksomheter?
- Hvilke suksessfaktorer er avgjørende for å utvikle og etablere gode
- Samarbeidsrelasjoner med sosiale entreprenører?
- Hvilke forretningsmessige avtale- og organisasjonsformer har vokst frem og gitt ønsket effekt?

<sup>2</sup> Dette kommer vi inn på under 1.2.3.



### 3. RAMMEBETINGELSER

- Hvilket handlingsrom/begrensninger setter regelverket for offentlige anskaffelser, likebehandlingsprinsipper og lov om offentlig støtte for samhandling med, og for salg av, produkter og tjenester fra sosiale entreprenører til offentlig sektor?
- Hvordan kan norske myndigheter legge til rette for at sosiale entreprenører skal kunne være tilbydere til offentlig sektor?
- Hvilke muligheter gir unntaket for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner for å tildele kontrakter (direkte uten kunngjøring) til sosiale entreprenører?
- Hvilke juridiske utfordringer må man som arbeidsgiver være oppmerksom på når tjenester organiseres, tilbys og suppleres gjennom sosialt entreprenørskap

For å besvare disse problemstillingene begynner rapporten med en redegjørelse for den økende interessen for sosialt entreprenørskap, både i Norge og i Europa i kapittel 1. Vi går videre i kapittel 2 med å se på forskningen på dette feltet, og hvordan sosialt entreprenørskap kan forstås og begrepsfestes, relasjoner til andre begreper og aktører, og hvilke relevante problemstillinger sosialt entreprenørskap kan knyttes til. I kapittel 3 belyser vi arbeidsgiveres perspektiv og informantintervjuene med ansatte i kommuner og Nav og belyser deres kunnskap og refleksjoner om bruk av sosiale entreprenører i produksjon av velferdstjenester. I kapittel 4 belyser vi innspill fra sosiale entreprenører, og fra inkubatormiljøer og investorers perspektiv. I kapittel 5 og 6 vender vi tilbake til arbeidsgiverperspektivet og går mer inn i drøftinger om hvilke administrative utfordringer og juridiske bestemmelser som gjør seg gjeldende i samspill med sosiale entreprenører. I kapittel 7 belyses internasjonale erfaringer og foreliggende kunnskap om sosialt entreprenørskap der vi tar for oss tre europeiske land – Danmark, Spania og Storbritannia. Vi drøfter avslutningsvis i dette kapitlet hva man kan lære av disse erfaringene i Norge, og drøfter blant annet hvordan ulike institusjonelle kontekster legger rammebetingelser for hvorvidt og i hvilken form sosialt entreprenørskap inngår i samspill med det offentlige. Kapittel 8 omfatter en konklusjon og kapittel 9 er en punktvis oppsummering av de mest sentrale utfordringene og suksesskriterier, samt enkelte problemstillinger til det videre arbeidet.

## Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Hoveddelen av datamaterialet som rapporten bygger på er intervjudata med 27 aktører i feltet, der noen av de intervjuede representerer flere slike aktører. Dette er intervjuer med offentlig ansatte, sosiale entreprenører og med investorer og inkubatormiljøer. Vi inkluderer altså aktører fra både offentlig, frivillig og privat

sektor. De fleste intervjuene er foretatt per telefon og noen ved fysiske møter. Intervjuene med offentlig ansatte er knyttet til 7 kommuner, som både utgjør de større byene i Norge og/eller samtidig regnes som innovative når det gjelder sosialt entreprenørskap. Materialet består også av offentlige dokumenter som policydokumenter, lovtekster og forskrifter, og av foreliggende forskning på sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norge og Europa. Materialet omfatter også deltakende observasjon i form av at vi har deltatt på enkelte konferanser, blant annet på Ferds Sosent-konferanse 2015.

Ettersom KS er oppdragsgiver for prosjektet er formålet å belyse faktorer som kan bidra til å utvikle en politikk og bedre rammebetingelser for samarbeid med sosiale entreprenører. Det komparative materialet består av dokumentanalyse og redegjørelse for foreliggende forskning. Vår internasjonale samarbeidspartner i prosjektet, Jenny Eschweiler, er tilknyttet forskningsnettverket EMES som er et europeisk nettverk etablert i 1996 for forskning på «the emergence of social enterprise in Europe» (Defourny 2014:18). Nettverket omfatter i dag 275 forskningssenter og individuelle forskere, inkludert vårt eget *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*. I det komparative materialet har vi gjort et utvalg av tre europeiske land som utgjør kontrastcase til det norske materialet.

Hovedgrepet i den juridiske delen av prosjektet er å ta utgangspunkt i den problemforståelsen som er framkommet i det andre materialet i prosjektet, og lage problemstillinger med grunnlag i den. Mulige problemstillinger som kan oppstå er svært mange, og det vil ikke være mulig å løse alle innenfor dette prosjektets ramme. Det vi gjør er å peke på noen hovedprinsipper og enkelte vurderingstemaer som kan være aktuelle. Den juridiske redegjørelsen er basert på vanlig juridisk metode, men henviser til videre utredninger og veiledninger der det ikke er rom for å gå i dybden. Når det kommer til stykket, må de rettslige problemstillingene som oppstår i praksis løses konkret.

**Tabell 1: Datamaterialet**

Tema	Empiri
Ansatte i kommuner og Nav (i følgende kommuner: Drammen, Asker, Oslo, Trondheim, Stavanger, Sola og Arendal).	11 intervju
Sosiale entreprenørers perspektiv	10 intervju (+ foreliggende intervju materiale fra Ferd SE)
Sosiale investorer/inkubatorers perspektiv	6
Totalt:	27
Foreliggende kunnskap	Generell litteratur og offentlige dokumenter
Juridisk rammeverk	Lover og lovforarbeider, forskrifter og rettspraksis fra Norge, EU- og EØS-rettslig materiale, juridisk litteratur, veiledningsmateriale fra Nærings- og fiskeridepartementet og DIFI
Andre lands erfaringer	Internasjonal litteratur og policydokumenter

Vi har foretatt intervjuet med 11 informanter i kommuner og Nav, 10 sosiale entreprenører, og 6 aktører innenfor sosial investering og sosiale inkubatorer. Prosjektet har hatt en eksplorerende karakter og vi har funnet frem til disse informantene gjennom den såkalte «snøballmetoden». Det vil si at vi har startet med vårt foreliggende datamateriale om Ferd's sosiale entreprenører,<sup>3</sup> som vi så har utvidet med nye intervjuer med sosiale entreprenører tilknyttet andre investor- og inkubatormiljøer. Gjennom disse informantintervjuene har vi fulgt de kontaktpunktene disse sosiale entreprenørene har hatt i kommuner og i Nav. Valg av informanter i kommuner har således i første omgang vært gjort på bakgrunn av sosiale entreprenørers kontaktpersoner. Dette er informanter som har jobbet for eksempel med innkjøp i knyttet til arbeidsinkludering eller inne helse og omsorg. I tillegg til dette har vi på oppfordring fra KS kontaktet kommuner ansett for å ha arbeidet med problemstillinger omkring sosialt entreprenørskap. Her er det informanter som særling arbeider med næringsutvikling og innovasjon. Sosiale entreprenører har videre også formidlet kontakt til nettverk, investor og inkubatormiljøer som de har vært knyttet til. Vi har intervjuet 6 informanter med slik tilknytning. Fire av investor–inkubatormiljøene har tilhold til Oslo, en er i Stavanger og en i Arendal. Vi har også foretatt intervju med Verdighetscenteret, som er et nasjonalt ressurs- og kompetanseutviklingscenter for offentlig–frivillig samarbeid på helse og velferdsfeltet med lokalisering i Bergen kommune. Informantene i gruppen sosiale entreprenører operer i flere ulike kommuner.

<sup>3</sup> Dette er et materiale vi har hatt tilgang til gjennom en av prosjektdeltakerne, Eline Lorentzen Ingstad, som har forsket på Ferd's sosiale entreprenører i sitt doktorgradsarbeid.

Informantene fra offentlig sektor, kommuner og Nav, har omfattet kommunene: Drammen, Asker, Oslo, Trondheim, Stavanger, Sola og Arendal.

Intervjuene var semi-strukturerte der vi hadde en på forhånd utviklet intervjuguide med tema og spørsmål som skulle gjennomgås, samtidig som det var rom for fleksibilitet i struktur og tema under intervjuene. Det ble utviklet ulike intervjuguider for de forskjellige typene informanter.

I tillegg har vi gått igjennom ulike offentlige dokumenter og foreliggende norsk og internasjonal litteratur på feltet. For de juridiske rammebetingelsene har vi brukt relevante rettskilder fra norsk rett og EU/EØS-rett.

Rapporten skal belyse «kommunene som arbeidsgiver» på den ene side, og sosiale entreprenører på den andre side. Dette er to perspektiv som likevel består av mange ulike typer aktører, og som nødvendigvis heller ikke har samsvarende perspektiv. Perspektivet til «kommunene som arbeidsgivere» består av informanter med forskjellig passering i kommuner, de har både politiske og administrative roller, og administrativ plassering på henholdsvis rådmannsnivå, avdelingsledernivå i enkelte sektorer eller i mer spesialiserte roller knyttet blant annet til innovasjon eller samarbeid med frivillig sektor. I hvilken grad de har reflektert over lederansvar og kommunens arbeidsgiverrolle avhenger med andre ord også av deres stilling. Sosialt entreprenørskap er dessuten mest utviklet på det som gjelder arbeidsinkludering, og er således mindre utviklet på mange av feltene ligger under kommuners ansvarsområde. I inkubatormiljøene forholder man seg dermed også til andre deler av offentlig sektor som Husbanken og Nav. Lokalt i kommuner har sosiale entreprenører også særlig kontakt med Nav, lokale inkubatormiljøer eller eventuelt Kirkens Bymisjon. Det gjelder også vedrørende å komme i forhandlinger med lokale politikere og administrative ledere med beslutningsansvar i kommuner.

Perspektivet til sosiale entreprenører, som vi belyser i neste kapittel, representerer tilsvarende et mangfold av bedrifter og organisasjoner som jobber på ulike tematiske felt, de er etablert med ulike organisasjonsformer og de har forskjellig tilknytningsform både til investorer, inkubatormiljøer, offentlig sektor og til ideelle organisasjoner. Hoveddelen av sosiale entreprenører i vårt utvalg befinner seg i privat sektor og er organisert som aksjeselskap. En mindre del er tilknyttet ideelle organisasjoner som Kirkens Bymisjon eller inngår i etablerte samarbeidsformer med ideelle organisasjoner eller også i nye nyetablerte samarbeidsplattformer med kommuner, ideelle organisasjoner og private givere. For en illustrasjon av dette, se figur 4.

**Tabell 2: Våre informanter, organisasjonsform og arbeidsfelt**

<b>Organisasjon</b>	<b>Organisasjonsform</b>	<b>Arbeidsfelt</b>
<b>Noen AS</b>	AS (Ideelt)	Helse/Eldre
<b>Livsglede for eldre</b>	Stiftelse	Helse/Eldre
<b>Aktivitetsdosetten</b>	AS (Ideelt)	Helse/Eldre
<b>InTempo</b>	AS	Utdanning/Barn
<b>Aball1/Gladiator</b>	AS	Utdanning/Helse/Inkludering/Barn
<b>Forskerfabrikken</b>	AS	Utdanning/Trivsel/Barn og unge
<b>Trivselsleder</b>	AS	Utdanning/Trivsel/Barn og unge
<b>Lyk-Z og Døtre</b>	AS	Utenforskap/Ungdom
<b>Gate-entreprenørene</b>	Samarbeidsprosjekt, Kirkens Bymisjon og Arendal kommune	Utenforskap/Vanskeligstilte
<b>Pøbelprosjektet</b>	AS	Utenforskap/Ungdom
<b>Tillitsperson</b>	AS	Utenforskap/Vanskeligstilte
<b>Kjør for Livet</b>	AS	Utenforskap/Ungdom
<b>Monsterbedriften</b>	AS	Utenforskap/Vanskeligstilte/Arbeidstrening
<b>Unicus</b>	AS	Arbeidsinkludering
<b>Asfalt</b>	Stiftelse	Utenforskap/Vanskeligstilte/arbeidstrening
<b>Seema</b>	AS	Integrering/Mangfold
<b>Kirkens bymisjon Stavanger</b>	Frivillig organisasjon	Utenforskap/Vanskeligstilte
<b>Tøyen Unlimited</b>	Frivillig organisasjon	Sosialt entreprenørskap/områdeløft/ støtte
<b>Samfunnssentralen i Stavanger</b>	Samarbeidsprosjekt, Kirkens Bymisjon og TD Veen	Sosial entreprenørskap/Inkubator
<b>Ferd SE</b>	AS/Investor	Sosial entreprenørskap/Støtte
<b>Kronprinsparets fond</b>	Stiftelse, investor	Sosial entreprenørskap/Støtte
<b>TD Veen</b>	AS/Investor	Sosial entreprenørskap/Støtte
<b>SoCentral</b>	AS/inkubatormiljø	Sosial entreprenørskap/Inkubator
<b>Arendals-konferansen</b>	Under Arendal kommune	Kommuneinnovasjon
<b>Med Hjerter for Arendal</b>	Samarbeids-plattform, Arendal kommune og Kirkens Bymisjon	Arbeidsinkludering, Eldreomsorg m.m.
<b>Sola Kommune</b>	Kommune	Miljøtjenesten, helse og omsorg
<b>Nav Rogaland</b>	Stat/kommune	Velferdstjenester
<b>Trondheim kommune</b>	Kommune	Rådmannens stab
<b>Verdighetscenteret</b>	Stiftelse	Nasjonalt kompetansesenter, eldreomsorg
<b>Oslo kommune</b>	Kommune	Områdeløft, Bydel Gamle Oslo + utdanningsetaten
<b>Rådmannsutvalget i Sør-Trøndelag</b>	Samarbeidsorgan	Faglig og administrativ utvikling av kommunesektoren
<b>Asker Kommune</b>	Kommune	Næringsutvikling
<b>Drammen Kommune</b>	Kommune	Helse, sosial og omsorg

# 1. Sosialt entreprenørskap i Norge og Europa

## 1.1 Interessen i Norge

I Norge har sosialt entreprenørskap, som et felt av organisasjoner og virksomheter i spennet mellom offentlig, frivillig og privat sektor, eksistert i en begrenset skala i et par tiår. Sammenlignet med land som Danmark, Spania og Storbritannia er dette et lite utviklet felt i Norge. Det finnes enkelte virksomheter som har fungert i både 10 og 15 år, og det finnes mer tradisjonelle ideelle organisasjoner som har fått en ny form og presentasjon gjennom sosialt entreprenørskap. Men det er først i de aller seneste årene at man har sett en viss vekst i antallet i Norge. Flertallet av virksomhetene som i dag betegner seg som sosiale entreprenører er nyetablerte, aksjeselskap eller ideelle aksjeselskap, ofte drevet frem av en enkeltperson, mens en mindre del har eksistert en stund og gradvis antatt en mer stabil og institusjonalisert form. En mindre, men også sentral del av feltet har en tilknytning til, eller bakgrunn fra, mer etablerte ideelle organisasjoner som for eksempel Kirkens Bymisjon. De kan både ha form som aksjeselskap, eller for eksempel stiftelse som definerer dem innen ideell sektor. Virksomhetene trenger ikke nødvendigvis å ha et frivillig element i seg, og den finansielle fortjeneste kan være like viktig som det samfunnsnyttige formålet (Salamon og Sokolowski 2014).

I mange europeiske land er feltet av sosiale entreprenører og sosiale virksomheter særlig rettet mot nye løsninger for arbeidsinkludering av forskjellige grupper mennesker. Arbeidsinkludering er også et sentralt felt for de norske sosiale entreprenørene og omfatter løsninger rettet mot for eksempel ungdom, eldre, tidligere innsatte i fengsler, minoritetskvinner, personer med ulike former for utviklingshemming med flere. Mange av disse sosiale entreprenørene inngår samarbeid med Nav og/eller ulike sektorer i kommunene. Skolefeltet er et annet område der flere av de norske sosiale entreprenørene jobber mot og tilbyr løsninger knyttet til ulike former for opplæring, bekjemping av mobbing, sosial inkludering ol. Sosiale entreprenører i Norge retter seg også særlig mot nye løsninger innen eldreomsorg, blant annet med aktivisering. Andre områder kan være med å skaffe boliger til ulike trengende grupper, eller å utvikle nærmiljøer og skape sosial inkludering.

Sosialt entreprenørskap i Norge utgjør således et mangfoldig felt som består av en rekke ulike organisasjonstyper som finansieres på forskjellige måter, som jobber på svært ulike tematiske felt, som inngår i ulike typer nettverk og som har større eller

mindre grad av tilknytning til enten privat, offentlig eller frivillig sektor. De finansieres ofte gjennom en kombinasjon av ulike inntektskilder som omfatter både salg av produkter og tjenester, støtte fra investorer eller andre, stiftelser, tilskuddsordninger.

**Figur 1: Sosialt entreprenørskap i Norge**



Overfor kommunene kan man skille mellom to hovedkategorier der relasjonen mellom for eksempel en kommune og en sosial entreprenør er forskjellig, og som således også kan omfatte ulik grad av arbeidsgiverpolitiske forpliktelser for kommuner: 1) Den ene hovedkategorien av sosiale entreprenører er små bedrifter, som enten er rene AS'er eller som er ideelle AS'er med begrensninger på

profittuttaket, og som først og fremst bidrar med innovasjon, mangfold og nytenkning overfor offentlig sektor gjennom tjenestene de selger. Det kan for eksempel være en tjeneste som representerer et alternativ til det kommunale tilbudet, der utførelsen av tjenesten i liten grad er integrert i kommunens egen virksomhet. Et eksempel på en slik sosial entreprenør er Forskerfabrikken som blant annet tilbyr kurs til barn og unge for å stimulere interessen for realfag. 2) En annen hovedkategori av sosiale entreprenører er tjenesteleverandører som får bestemte privilegier i anbudskonkurranser, fordi de representerer en sosial merverdi gjennom for eksempel tilrettelagt arbeid for grupper som ellers ofte blir ekskludert i arbeidslivet. Dette er virksomheter som ofte er økonomisk knyttet til Nav på den ene eller andre måten, i tillegg til at de også kan være finansiert gjennom tilknytning til aktører i privat sektor. Et eksempel på dette er Pøbelprosjektet.

I tabellen under gis enkelte eksempler på sosiale entreprenører som har vært blant de mer synlige i Norge. Eksemplene i tabellen er valgt for å illustrere diversiteten i feltet av norske sosiale entreprenører, og variasjonen de har i både organisasjonsform, produkt, kunder, finansieringskilder, nettverk, og tilknytning til offentlig, privat og frivillig sektor.



**Tabell 3: Eksempler på sosiale entreprenører i Norge**

Organisasjon	Beskrivelse, område	Organisasjonsform	Støtte fra investor	Produkt/kunde
<b>Forskerfabrikken</b>	Barn og unge, Stimulere interesse for realfag og vitenskap	Vanlig AS	Ferd SE, Ashoka Fellow	Salg av bl.a. kurs og julekalendre til privatpersoner
<b>Pøbelprosjektet</b>	Barn og unge som er utenfor. Få tilbake i jobb eller utdanning	Ideelt AS	Ferd SE, Ashoka Fellow, Kronprinsparets Fond	Nav, privatpersoner og bedrifter
<b>Forandringsfabrikken</b>	Barn og unge, ulike områder (barnevern, psykiatri, skole m.m.)	Tidligere ideelt aksjeselskap, nå stiftelse	Ferd SE, Ashoka Fellow, Årets sosiale entreprenør 2010	Selger foredrag, seminar-deltakelse, rådgivning til offentlig sektor
<b>Noen AS</b>	Eldre	Vanlig AS	Ashoka Fellow, Kavlifondet, Årets sosiale entreprenør 2011	Salg av pårørende-tjenester for demente (private kunder)
<b>Asfalt</b>	Rusmisbrukere	Tidligere ideell organisasjon, nå stiftelse	Etablert av Kirkens Bymisjon. Ferd SE, TDVeen mfl.	Salg av gatemagasin (private kunder)

I Norge er det ikke utformet et eget regelverk tilpasset sosialt entreprenørskap eller sosiale virksomheter slik det er gjort i enkelte europeiske land. De må tilpasse seg det eksisterende institusjonelle landskapet og juridiske forhold på det området de opererer. Som tabellen viser blir ulike organisasjonsformer anvendt, noe som også medfører en variasjon i hva slags juridisk rammeverk de må forholde seg til. I Norge synes flertallet av dem å være organisert som vanlige aksjeselskap eller som ideelle aksjeselskap, noe som plasserer dem i privat sektor. En mindre del er organisert som stiftelser eller frivillig (ideelle) organisasjoner, og som definerer dem til frivillig sektor. Det kan være fordeler og ulemper med de forskjellige organisasjonsformene, og som igjen vil være knyttet til området organisasjonen opererer i.

Feltet består videre også av enkelte sentrale investorer og inkubatormiljø som bidrar både økonomisk og som ressursmiljø, som sosial møteplass og til nettverksbygging og kunnskapsoverføring. Feltet består som nevnt også av nye former for initiativ fra de mer etablerte ideelle organisasjonene som fra før inngår i ulike samarbeidsformer med offentlig sektor, eller som etablerer nye samarbeidsplattformer for samspill. Som vi skal komme inn på inngår Kirkens Bymisjon i slikt samarbeid med kommuner enkelte steder, for eksempel som ved

«Samfunnssentralen» i Stavanger, «Gateentreprenøren» i Arendal og «Tøyen Unlimited» i Oslo.

Som et politisk interessefelt er sosialt entreprenørskap også relativt nytt i Norge. Det ble i 2011 etablert en tilskuddsordning for sosialt entreprenørskap som forvaltes av Nav og er rettet mot forebygging av fattigdom og sosial eksklusjon. Nærings- og handelsdepartementet engasjerte i 2012 det danske konsulentbyrået Damvad til å utføre en utredning om sosialt entreprenørskap i Norge.<sup>4</sup> Nordisk Ministerråd satte i 2013 ned en nordisk arbeidsgruppe som skulle kartlegge innsatser for sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Finland, Island, Norge, Sverige og Danmark. Hensikten var å få økt kunnskap om ulike tiltak rettet særlig mot inkludering av utsatte gruppe i arbeids- og samfunnsliv. Den politiske interessen for sosialt entreprenørskap har til nå altså først og fremst vært knyttet til næring og arbeidsliv. Det seneste initiativ er tatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som først hadde utviklet et såkalt «inspirasjonshefte om samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor»,<sup>5</sup> og videre har varslet at de vil utvikle en «kokebok med rammeverk, tips og gode eksempler på samarbeid mellom sosiale entreprenører og offentlig sektor».<sup>6</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet knytter med andre ord sosialt entreprenørskap mer til et spørsmål om samordning og innovasjon i samspillsformer mellom offentlig og frivillig sektor.

Ferd Sosiale entreprenører har som en privat investor vært en sentral aktør i Norge for kunnskapsspredning om sosialt entreprenørskap, og har dermed også vært viktig i utviklingen av sosialt entreprenørskap som et politisk interessefelt. Ferd knytter sin interesse for feltet til møter med sosiale entreprenører i World Economic Forum i Davos i perioden 2001–2003. Interessen førte i 2006 til etableringen av Norsk Mikrofinansinitiativ, som ble starten for det som senere utviklet seg til Ferd Sosiale entreprenører. Fra 2009 har Ferd SE arrangert Sosent-konferansen som i dag utgjør den mest sentrale møteplassen for aktørene i feltet. Selv om Ferd SE fremdeles utgjør det mest sentrale nettverket for kunnskapsdeling om sosialt entreprenørskap i Norge, er det etter hvert kommet flere investorer og inkubatormiljøer i ulike norske byer. Internasjonale nettverk som Ashoka og Partnership for Change har sine

---

<sup>4</sup> Ettersom denne utredningen har et næringspolitisk utgangspunkt har den avgrenset sosialt entreprenørskap til de mest forretningsorienterte organisasjonsformene med vekt på økonomisk lønnsomhet. Det er dermed en definisjon som grenser mest opp til såkalte sosiale virksomheter (Damvad 2012:2).

<sup>5</sup> «Samarbeid mellom frivillige og kommuner», 10.09.2015. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-ha-mer-samarbeid-mellom-kommunene-og-frivilligheten/id2439234/>

<sup>6</sup> Kommunal- og moderniseringsministeren laserte ideen på Ferd's Sosent-konferanse, 3.11.2015. <http://sosentkonferansen.no/lover-kokebok-om-sosialt-entreprenorskap/>

samarbeidspartnere også i Norge. I enkelte byer er Kirkens Bymisjon sentrale i nettverk for sosiale entreprenører, og stiftelser som Sparebankstiftelsen og Gjensidigestiftelsen har engasjert seg i utviklingen av feltet. Ferd SE representerer likevel det mest toneangivende miljøet som har kunnskap om sosialt entreprenørskap i Norge og har stor betydning for feltet gjennom Sosent-konferansen som møteplass for aktører fra ulike sektorer.

Som forskningsfelt er sosialt entreprenørskap også relativt nytt i Norge. Forskningen har først og fremst vært knyttet til økonomifaglige miljøer, blant annet ved Senter for sosialt entreprenørskap (UiO) og Høyskolen i Oslo og Akershus (Brøgger 2012; Ingstad, Knockaert og Fassin 2014). I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også foretatt beregninger av samfunnsøkonomiske effekter av sosialt entreprenørskap (Rasmussen og Strøm 2013). I tilknytning til helse- og velferdsforskning er det utført et prosjekt ved Telemarkforskning om sosialt entreprenørskap i innsats mot fattigdom (Gustavsén og Kobro 2012), og konsulentbyrået Agenda Kaupang har gjort en utredning for KS om betydningen av sosialt entreprenørskap på velferdsfeltet (Agenda Kaupang 2014). Ved det private forskningsinstituttet Sandal Institute utgis publikasjoner om sosialt entreprenørskap og her tilbys også kurs (Sandal 2007; 2011). Konsulentselskapene Damvad og Agenda Kaupang har levert noe utredning (Agenda Kaupang 2014; Damvad 2011) og enkelte sosiale entreprenører har selv utgitt publikasjoner, for eksempel (Schei og Rønnevig 2009). Som kunnskapsfelt er det altså først og fremst økonomifaglige miljøer som har belyst sosialt entreprenørskap, og flere konsulentbyråer har bidratt med utredninger. Denne rapporten er et eksempel på at sosialt entreprenørskap også er et voksende forskningsfelt innen velferds- og frivillighetsforskning.

## 1.2 Sosialt entreprenørskap i Europa

I Europa har man de siste årene sett en økende interesse for sosialt entreprenørskap og sosiale virksomheter innenfor forskning, policy-utvikling og som en karriere for mennesker som ønsker å «utgjøre en forskjell». Sosiale entreprenører tar nyskaping fra den første idé til en samfunnseffekt gjennom å finne nye og bedre måter å skape sosial verdi på. Sosiale virksomheter kan for eksempel være tredje sektor organisasjoner som leverer velferdstjenester og som endrer eller utvider sin organisasjonsmodell og etablerer inntektsgivende arbeid for å kunne oppfylle det sosiale målet på en mer konkurranseorientert måte, og som bryter ned skillet mellom «handling for privat gevinst» og «handling for felles beste» (Evers 2001:296). Dette kan være enheter som sosiale kooperativer i sosialøkonomien eller nye fleksible grasrotinitiativ som arbeider for å dekke behov gjennom kreative og kollektive måter å skaffe inntekt på.

Sosiale virksomheter engasjerer seg på en rekke felt. De mest vanlige sosiale virksomhetene har som sagt tradisjonelt sett vært de som arbeider med arbeidsmarkedsintegrasjon og vernede bedrifter, men også de som arbeider med omsorg for eldre og funksjonshemmede, utdanning og barn, støtte til innvandrere, og innen bolig, helse- og medisin (generelle interesseorganisasjoner) er områder i vekst i Europa. Disse kan for eksempel tilby offentlig transport og vedlikehold av offentlige rom, fremme miljø- og utviklingstiltak, og engasjere seg i samfunns- og områdeutvikling. De innoverer i måten vi tenker omkring fornybar energi, kunst og kultur, generelle tiltak og fellesressurser. Sosiale virksomheter involverer også ulike aktører, fra ansatte til frivillige, offentlige myndigheter og brukere, og de endrer på måten organisasjoner er organisert på i retning av en mer kollektiv organisasjonsform.

Policy-utviklere på EU-, nasjonalt-, regionalt- og lokalt nivå anerkjenner i økende grad den sosiale rollen som sosiale virksomheter og sosiale entreprenører spiller i å takle sosiale- og miljøutfordringer og i å skape inkluderende vekst, og ved å spille inn til utforming av juridiske rammeverk, policy og støtteformer for sosiale virksomheter. Initiativet «the Social Business Initiative» (SBI), som ble lansert i november 2011 av Europakommisjonen har som formål å bidra til utviklingen av sosialt innovative virksomheter, introdusere nye modeller for finansiering av sosiale entreprenører og virksomheter for å støtte opp om deres hybride inntektsmodell.<sup>7</sup> SBI presser også på for anerkjennelse av de sosiale aspektene i offentlige anskaffelser, et tema som gradvis også har presset seg frem i den norske debatten om anskaffelser fra fortjenestebaserte versus ikke-fortjenestebaserte virksomheter (European Commission 2011a; Trætteberg og Sivesind 2015).<sup>8</sup> SBI's initiativ bygger på et direktiv som gir detaljerte forslag til offentlige myndigheter for hvordan de skal utvikle og introdusere sosialt ansvarlige offentlige tjenesteanskaffelser, modellert etter europeisk sosialpolitikk<sup>9</sup> i et forsøk på å samordne politikken i de

---

<sup>7</sup> Mange sosiale virksomheter generer sin inntekt fra ulike kilder, som for eksempel salg av varer og tjenester til det offentlige eller privat- og myndighetssubsidier og støtte, private donasjoner og frivillig arbeid (European Commission 2014a:6)

<sup>8</sup> Oppfølgingstiltak er Europakommisjonens kartleggingsstudie av det sosiale virksomhetsfeltet og «best practice» (European Commission, 2014a) og utvikling av en europeisk stiftelsesforskrift. Detaljert dokumentasjon om slike oppfølgingstiltak, relaterte programmer, initiativ og oppdatering på implementering finner man her [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/index\\_en.htm#maincontentSec3](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm#maincontentSec3) (25. sept. 2015)

<sup>9</sup> Tiltak spenner fra å introdusere etisk handel av kaffe i offentlige institusjoner til å kjøpe tjenester for sårbare grupper fra sosiale virksomheter eller andre tjenesteleverandører som ivaretar sosiale hensyn. Dette kan være like vilkår for ansettelse av personer som er vanskelig å integrere på arbeidsmarkedet, å tilby likelønn og gode arbeidsforhold, eller å kunne vise til en særdeles god bærekraftsmodell. Myndigheter på alle nivå kan avgjøre hvilke hensyn som er relevante i sine anskaffelser avhengig av kontrakts-innhold og mål (European Commission, 2010:7).

ulike medlemslandene<sup>10</sup> (European Commission 2010:15). En rådgivende fler-aktørs gruppe for sosial næringsvirksomhet (*Group d 'experts de la Commission en entrepreneuriat social* or GECES) med representanter fra alle medlemsland og det europeiske sivilsamfunn overvåker fremgangen i tiltakene foreslått i SBI. WHO sin kommisjon for sosiale betingelser for helse argumenterer for sosial virksomhet som et offentlig helsetiltak for å redusere vedvarende og større sosiale skiller.<sup>11</sup> Potensialet i sosiale virksomheter er altså anerkjent i overnasjonale organ når det gjelder sosial innovasjon. På alle politiske nivå blir det nå utviklet strategier for å stimulere sosiale entreprenører til å bidra i løsningen på utfordringer i tjenestelevering og sosiale tjenester i en periode med utfordringer knyttet til demografiske endringer, høyere forventinger og større global konkurranse (BEPA 2010). Initiativene for å legge bedre til rette for utvikling av sosialt entreprenørskap er med andre ord kommet lengre i mange europeiske land, og i overnasjonale organ i Europa, enn i Norge.

Det finnes ulike sivilsamfunnstradisjoner i forskjellige europeiske land, som fremveksten av sosialt entreprenørskap bør ses i lys av. Noen land har en sterk kooperativ tradisjon (som Finland og Italia), mens andre samarbeider med sivilsamfunnsorganisasjoner innenfor helse- og sosialrelaterte felt (Tyskland og Danmark), eller baserer seg på veldedighet og frivillighet (for eksempel Storbritannia). Disse tradisjonene har betydning for hva slags organisasjonsform sosialt entreprenørskap tar i ulike land. Interesseorganisasjoner som promoterer sosialt entreprenørskap øker både i antall og utbredelse i Europa.<sup>12</sup> Lærings- og utdanningsprogrammer om sosial virksomhet og sosialt entreprenørskap blir også etablert ved ulike universiteter og utdanningsinstitusjoner. Denne trenden kommer ikke bare av en reorientering i europeiske velferdsstater mot økt privatisering og individualisering de siste 30 år, men det er også et økt markedspress på tradisjonell næringsvirksomhet til å spre sine inntekter og vise samfunnsansvar. Befolkningen blir også stadig mer differensiert med ulike preferanser når det gjelder «det gode liv» som kan skape et behov for mer mangfold i tjenesteproduksjonen (Andersen og Hulgård 2015:34).

---

<sup>10</sup> Det å inkludere sosiale klausuler i offentlige anskaffelser kan være en kompleks utfordring, spesielt for større kontrakter. Juridiske rådgivere kan hjelpe myndigheter som ønsker å gjøre «sosiale innkjøp» og Europakommisjonen gir økonomisk støtte via EU-strukturmidler (European Commission, 201:48).

<sup>11</sup> Sosiale virksomheter kan forbedre fysisk og mental helse, og sosial trivsel og derigjennom daglige leveforhold. Ved å forstå ulikheter i helse som inntektsulikhet kan sosiale virksomheter takle urettferdig fordeling av makt, penger og ressurser gjennom deltakende styring som kan styrkende (Roy, Donaldson, Baker og Kay, 2013:62-63).

<sup>12</sup> For eksempel Ashoka og UnLtd, the Skoll Foundation, the Global Social Business Summit (Grameen Creative Lab) eller the Schwab foundation.

Holdninger til sosialt entreprenørskap varierer likevel i europeiske land. Debatter om sosialt entreprenørskap preges i noen land av mistenksomhet til utviklingen av «outsourcing» av sosiale tjenester til private aktører. Det gjelder særlig i land med sterke velferdstradisjoner som Tyskland og de skandinaviske landene. Dette er en av grunnene til at forskere i Europa som studerer sosialt entreprenørskap, sosial virksomhet og det relaterte sosiale innovasjonsfeltet prøver å finne felles kjennetegn ved fenomenet, der ulike velferdssystem og historier, institusjonelle og kulturelle mulighetsstrukturer kan legge til rette for eller hindre vekst og vellykket drift av sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap. Der det finnes juridiske rammeverk rundt sosialt entreprenørskap har de noen likheter, for eksempel at aktiviteter i spesifikke felt som er i fellesskapets eller offentlige myndigheters interesse er begrenset med hensyn til profittfordistribusjon og i bruk av virksomhetsressurser til private formål, samt at de har krav til deltakende og demokratisk styring (OECD 2015:3).

I dag har europeiske land ulike eller manglende juridiske rammer for sosiale entreprenører og virksomheter, noe som gjør feltet rotete og diversifisert.<sup>13</sup> Det finnes også mange ulike barrierer for denne type virksomhet, noe vi vil komme mer inn på i denne rapporten for Norges del. Barrierer kan for eksempel være manglende forståelse av den sosiale virksomhetsmodellen hos policy-utviklere, investorer eller mulige kunder, det kan være dårlige finansieringsevner hos sosiale entreprenører og tredje-sektor initiativer, betalingsforsinkelser og mangel på juridiske rammeverk for incentiv til offentlig finansiering, store kontrakter og uforholdsmessige prekvalifiseringskrav i offentlige anskaffelser m.m. Disse barrierene må imøtegås av alle involverte parter – forskere, policy-utviklere, og de sosiale entreprenørene selv dersom ønsket er å legge mer til rette for utvikling av sosialt entreprenørskap.

## Sosialt entreprenørskap vs. sosiale virksomheter i europeisk perspektiv

For å få en oversikt over arbeidsforholdene til sosiale virksomheter, offentlig stimulering til sosialt entreprenørskap og den fremste forskningen på feltet må man

---

<sup>13</sup> Europakommisjonens kartleggingsstudie av sosial virksomhet fra 2014 fant at 20 land har en offisiell nasjonal definisjon av sosialt entreprenørskap og 9 land har ikke dette. I Finland, Litauen, Slovakia, og Sverige er begrepet om sosialt entreprenørskap, slik det er artikulert i nasjonalt lovverk eller policy-dokument, begrenset til arbeidsmarkedsintegrasjon. Noen land har laget juridiske organisasjonsformer for sosiale virksomheter (Belgia, Kroatia, Danmark, Finland, Latvia, Litauen, Luxemburg, Slovenia) eller introdusert spesifikke merke- eller sertifiseringsordninger for sosiale virksomheter (Finland, Tyskland, Polen og Storbritannia). Likevel er de fleste europeiske sosiale virksomheter skjulte blant andre eksisterende organisasjonsformer slik som frivillige organisasjoner og stiftelser, samvirker og vanlige bedrifter (AS) med et sosialt formål (European Commission 2014:3).

begynne med en sentral distinksjon i følge EMES-tilnærmingen; at sosial virksomhet og sosialt entreprenørskap er relatert, men likevel ikke det samme fenomenet (Andersen og Hulgård 2015:38). Nobelprisvinner og mikrokreditt-pioner Muhammad Yunus beskriver sosialt entreprenørskap som å skape innovative mål som kan hjelpe mennesker i nød (Yunus 2007). Gregory Dees mfl. støtter denne definisjonen av den sosiale entreprenøren som en pådriver for sosial endring og nye ideer, og tanken om sosial verdiskaping (Dees mfl. 2002). I en slik forståelse kan sosiale entreprenører like mye være engasjert i sosiale bevegelser eller interessegrupper som i offentlige etater<sup>14</sup> for å utvikle nye velferdsprogrammer (Andersen og Hulgård 2015:38).

Sosiale virksomheter på sin side er enheter som gjør gode ideer om til praksis. Det internasjonale forskningsnettverket EMES understreker at sosiale virksomheter er kjennetegnet av en *økonomisk* dimensjon, en *sosial* dimensjon, og av en *styringsdimensjon*. Det er et perspektiv som også Europakommisjonen deler i sin definisjon i SBI (European Commission 2011a:2–3). Det er nettopp sammenfallet av disse tre kjennetegnene som skiller sosiale entreprenører og virksomheter fra andre tredje-sektoraktører og andre markedsaktører (Andersen og Hulgård 2015:39). De har ofte både ansatte og frivillige, og på grunn av deres økonomiske aktivitet er de ofte sårbare for risikofaktorer, og de har gjerne en deltakerdemokratisk styringsmodell (Defourny og Nyssens 2012). Styringsstrukturen og den begrensede profittfordistribusjonen spesielt, sikrer at sosiale virksomheter når målet om produksjon av positive sosiale virkninger (OECD 2015:3). Dette er virksomheter som enten er 1) ledet av medborgere som jobber mot sosiale mål (men ikke som dominerende form – noe som også er bekreftet av kartleggingsstudien til Europakommisjonen 2014a), 2) nye sosiale virksomheter som har startet handel med nye varer og tjenester for å nå et sosialt mål, 3) tradisjonelle non-profit organisasjoner, for eksempel veldedighetsorganisasjoner, foreninger eller stiftelser som har startet handel med varer for å skape ekstrainntekt (earned-income model), eller som starter en sosial virksomhet som en tilleggsaktivitet, og 4) som oppstår som resultat av omstruktureringer i offentlig sektor. Det siste er gjerne en toppstyrt utskillelse av tjenester i offentlig sektor, motivert av troen på at tjenestene kan bli levert på en mer innovativ måte med mer autonomi, eller på grunn av endringer i politiske holdninger som støtter en endring i statlig ansvar (European Commission 2014a:8).

I den følgende delen vil vi gi en oversikt over europeisk forskning på sosialt entreprenørskap og sosial virksomhet. Her berører vi opprinnelsen til fenomenet i

---

<sup>14</sup> Vi vil komme tilbake til temaet «sosialt *intraprenørskap*» som viser til innovasjon som drives frem *innenfor* offentlig sektor.

tredje sektorforskning og visse aspekt ved økonomisk teori, som er to ulike tilnærminger til forskning på sosialt entreprenørskap.

## 2. Forskningsfeltet

Sosialt entreprenørskap og sosiale virksomheter som internasjonalt forskningsfelt er relativt ungt i en europeisk kontekst. Det startet på 1990-tallet der man så på virksomheter for arbeidsmarkedsintegrasjon, men forskningspublikasjonene på feltet var likevel få og sporadiske (Andersen og Hulgård 2015:33). I de senere år har vi derimot sett fremveksten av et mer konseptuelt, analytisk og komparativt forskningsarbeid (Steyart og Hjorth 2006; Hulgård 2007; Nicholls 2008; Mair 2010; Fayolle og Matlay 2010; Hulgård og Andersen 2012; Kickul, Gras, Bacq og Griffiths 2013; Defourny 2014).

Forskning på sosial virksomhet bruker gjerne tilnærminger fra ny-institusjonell økonomisk teori for å fremheve deres innovative karakter (Bacciega og Borzaga 2001) eller begreper om sosial kapital (Evers 2001). Forskningen utvikler også teori ved å kombinere økonomiske, sosiale og politiske dimensjoner ved sosial virksomhet (Laville og Nyssens 2006), der man ser på den hybride karakteren som en stor fordel. Andre studier ser på hvordan hybriditet og flere interesseaktører kan utgjøre konkurransefordeler, noe som også påvirker næringsideologi, mål og verdiorientering (Pestoff 2014). Sosialt entreprenørskap har videre blitt fremstilt som en innovativ tjenesteproduksjon som er støttet av både stat og marked (Mair 2010). Andre fremstiller det som del av at stater beveger seg mot og tilrettelegger for arbeidsorienterte velferdstjenester (Hulgård 2010), og andre igjen knytter det til fremveksten av ikke-kapitalistisk økonomi som del av en mot-diskurs (Laville 2010). Sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap ses altså ikke bare som et element i en «outsourcing»- og privatiseringsprosess, men også som et uttrykk for kraften som ligger i den sosiale økonomien (Hulgård 2014).

Begrepet om sosialøkonomien er mye videre enn begrepet om sosial virksomhet som bare utgjør en liten del av sosialøkonomien. «I den europeiske tilnærmingen er alle sosiale virksomheter del av sosialøkonomien, mens de fleste sosialøkonomi-virksomheter ikke er en del av gruppen som kalles sosiale virksomheter» (Monzon og Chaves 2012:34), siden de for eksempel inkluderer jordbrukskooperativer like mye som sosiale kooperativer. Sosialøkonomien er et viktig bakteppe til sosial virksomhets- og sosialt entreprenørskapsforskning i Europa, særlig i land med en sterk sosialøkonomi-tradisjon, som i Italia eller Spania. Denne tilnærmingen er også koblet til solidaritetsøkonomi-tilnærmingen, som er særlig utbredt i Frankrike (ibid. 43).



Empirisk sett er det en stor forskjell på aktiviteter på tvers av ulike land, og ulike økonomiske strukturer, velferds- og kulturelle tradisjoner, og juridiske rammeverk gjør måling og sammenligning av sosial virksomhet i Europa til en utfordring. Europakommisjonen startet kartleggingsstudien «A map of social enterprises and their eco-systems in Europe» (2014a) for å beskrive status, størrelse og rekkevidden til sosiale virksomheter i Europa, men uten å gi analytiske verktøy for å tolke utviklingstrekk ved fenomenet. Prosjektet «The International Comparative Social Enterprise Models» (ICSEM) prøver å sammenligne sosiale virksomhetsmodeller og de respektive institusjonaliseringsprosessene forankret i politiske og økonomiske strukturer. Det å se på prosesser er en viktig utvikling innenfor diskursen om sosialt entreprenørskap, der fokuset ofte er på sluttresultatet. I prinsippet kan unike sosiale verdier bli produsert gjennom inhumane prosesser, men sluttresultater avhenger av passende prosesser (Eschweiler og Hulgård 2012). Ved *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* vil det i 2016 bli igangsatt en kartleggingsstudie av sosialt entreprenørskap i Norge.

## 2.1 Hvordan defineres sosialt entreprenørskap?

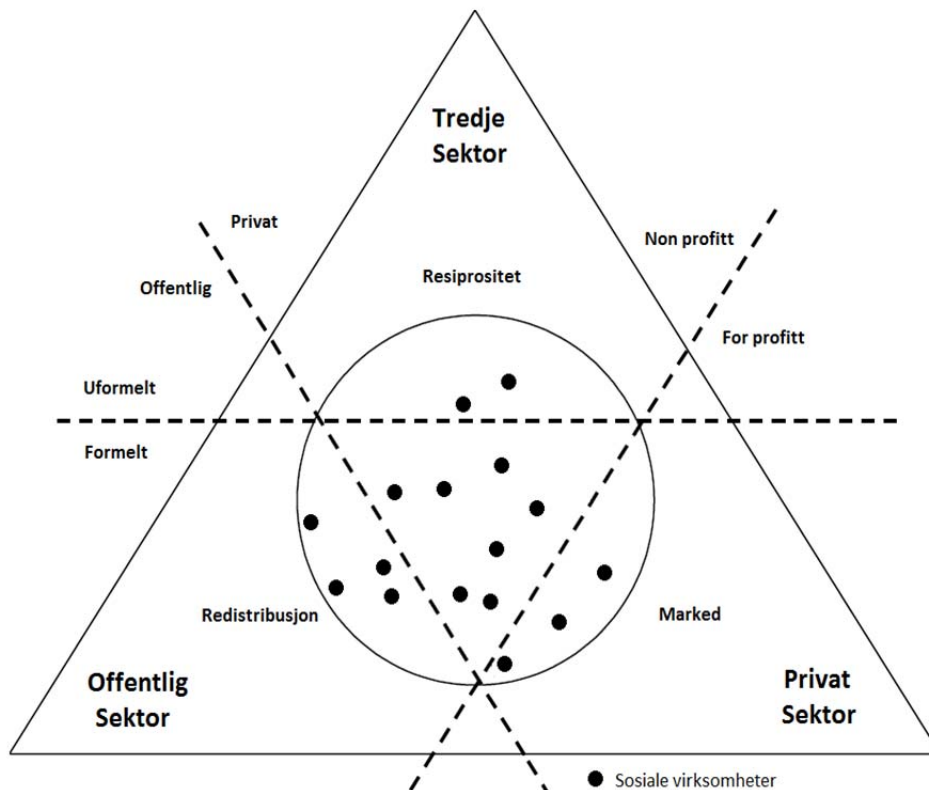
Som begrep brukes sosialt entreprenørskap på litt ulike måter, og begrepet grenser også til andre begreper. Sosiale entreprenører kan anta ulik organisasjonsform, for eksempel som stiftelse, aksjeselskap og frivillig medlemsforening. De tar også ulik form i forskjellige land, tilpasset det enkelte lands juridiske rammeverk og sosiale strukturer for medborgerskap, velferdsproduksjon og sosialt arbeid. Det gjør at de befinner seg mellom sektorer og derfor også får en såkalt hybrid karakter som det kan være vanskelig å definere. I Nordisk Ministerråds rapport fra 2015 defineres sosialt entreprenørskap som «det å skape sosial verdi gjennom innovasjon» (Nordisk Ministerråd 2015). Det er den sosiale, og ikke den økonomiske bunnlinjen som teller, og entreprenørene drives av en kombinasjon av et overordnet sosialt kall og entreprenørorientert kreativitet (Nicholls 2008). Det innovative elementet ligger i at sosialt entreprenørskap finner nye og bedre måter å skape sosial verdi på (Dees, Emerson og Economy 2002). Det forutsetter at entreprenøren iverksetter innovasjonen, altså at sosiale innovasjoner omsettes i praksis. Videre kjennetegnes sosialt entreprenørskap ofte, men ikke alltid, av høy grad av deltakerorientering og deltakelse, og innovasjonen skjer gjerne på tvers av de tre sektorene stat, marked og sivilsamfunn. Sosialt entreprenørskap kjennetegnes også av filantropisk tankegods, normen om bedrifters samfunnsansvar og nye, hybride organisasjonsformer. Entreprenørskap anses også gjerne som en fase av virksomhetenes liv, det vil si mens sosiale entreprenører starter og utvikler sosiale

virksomheter. Når en sosial virksomhet er veletablert og institusjonalisert, anser mange at den går over fra å være sosialt entreprenørskap til å bli sosial virksomhet. Sosialt entreprenørskap blir dermed en mellomfase, på vei fra innovasjon til virksomhet. Dette kan skape ekstra utfordringer når for eksempel offentlige arbeidsgivere skal inngå kontrakter med sosiale entreprenør, ettersom de må forholde seg til virksomheter i en oppstartsfase.

Det fremste kjennetegnet på sosialt entreprenørskap er deres primære sosiale-, miljø- eller fellesskapsformål, gjennom ulike organisasjonsformer, og den entreprenørielle og innovative måten de prøver å gi betydningsfulle bidrag til samfunnet, økonomien og miljøet på. Mens kommersielle entreprenører er motivert av muligheter for økonomisk profitt, er den underliggende motivasjonen for sosiale entreprenører godt kjent som å være det «å skape sosiale verdier sterkt knyttet til innovasjon» (Dees mfl. 2002; Austin, Stevenson og Wei-Skillern 2006). De har fått merkelapper som «karismatiske helter» og endringsagenter i hvordan tjenester blir levert og produsert ved bruk av nye organisasjonsformer og nye markeder. Deres motivasjon er å oppnå sosial samfunnseffekt (utgjøre en forskjell), heller enn inntekt (ICSEM 2012:6). I følge Dees forfølger de nye muligheter for å tjene deres sosiale misjon, med en sterk ansvarsfølelse for deres målgruppe (Dees 1998:4). Sosialt entreprenørskap er kombinasjonen av en overordnet sosial misjon og entreprenøriell kreativitet (Nicholls 2006). Anderson og Hulgård understreker at sosiale entreprenører og sosiale virksomheter ikke bør reduseres til deres involvering på markedet, siden en slik reduksjon ikke tar hensyn til den rollen som sosiale bevegelser, sivilsamfunn og velferdsstaten spiller i å skape sosial endring (Anderson og Hulgård, 2015:38)

Definisjoner av sosialt entreprenørskap referer ofte til og understreker aspekter ved aktivt medborgerskap og deltakelse. De indikerer at på tross av fokuset på sosial verdi og effekt, så er det også viktig å reflektere over prosessen og relasjonene som skaper de endelige sosiale målene (Andersen og Hulgård 2015:36). I EMES perspektivet er den deltakende styringsdimensjonen av sosiale virksomheter like viktig som økonomiske og sosiale prinsipper, og gir slik en mer omfattende modell enn det de to andre perspektivene gjør: inntektsperspektivet (earned-income school) som referer til non-profit organisasjoners bruk av kommersielle aktiviteter for å nå sine mål, og sosial innovasjonsperspektivet beskrevet ovenfor, som fokuserer på den sosiale entreprenøren (Defourny og Nyssens 2012). Det første perspektivet er europeisk siden det er sterkt knyttet til ideen om en tilretteleggende velferdsstat. Inntekts- og sosial innovasjonsperspektivene har røtter i begrep om sosial virksomhet og sosialt entreprenørskap fra USA.

**Figur 2:** Sosial virksomhet som en kombinasjon av ulike aktører, logikker og ressurser



Basert på Pestoff (2008 og 20005)

Denne figuren illustrerer perspektivet på sosialt entreprenørskap fra tredje sektor-forskningen. Her vektlegges hvordan sosialt entreprenørskap befinner seg i et møtepunkt mellom institusjonelle logikker, med sine tilhørende verdier, i offentlig, privat og frivillig sektor. Sirkelen i figuren illustrerer det mangfoldige feltet av sosiale entreprenører, der noe befinner seg nærmere den ene sektoren enn andre. Ulike institusjonelle logikker knyttes i figuren til skillet offentlig/privat, der både frivillig sektor og marked regnes i privat sektor. Institusjonelle forskjeller er også knyttet til skillet formelt/uformelt, der offentlig sektor og markedet har en formell karakter, mens frivillig sektor har en uformell karakter. Og til slutt, non profit/for profit-skillet, der markedet er karakterisert av profitt-maksimering til forskjell fra offentlig og frivillig sektor.

## Organisasjonsformer og sektortilknytning

I de ulike samfunnssektorene kan man plassere ulike typer aktører og organisasjonsformer. Innen frivillig sektor finne man for eksempel stiftelser og frivillige eller ideelle organisasjoner, mens det i næringslivet finnes andre organisasjonsformer som for eksempel aksjeselskap eller investeringsselskap. Organisasjonsformer med relevans for sosialt entreprenørskapsfeltet er følgende:

**Tabell 4: Organisasjonsformer**

<b>Frivillig virksomhet (NGO, NPO, Ideelle)</b>	Ikke-fortjenestebasert Ikke-økonomisk (ideell) forening Alminnelig stiftelse som ikke foretar utdelinger, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet Næringsdrivende stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet Aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet
<b>Stiftelse</b>	Formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon Selvstendig stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Alminnelig stiftelse eller en næringsdrivende stiftelse
<b>Samvirkeforetak</b>	Sammenslutning med hovedformål å fremme de økonomiske interessene til medlemmer gjennom deres deltagelse i virksomheten som avtagere, leverandører eller på annen lignende måte. Avkastningen blir enten stående i virksomheten eller fordelt mellom medlemmene på grunnlag av deres andel i omsetningen med sammenslutningen
<b>Aksjeselskap</b>	Selskap uten personlig ansvar for selskapets forpliktelser (udelt eller deler av) hvis ikke noe annet er fastsatt i lov Ideelt aksjeselskap: Vedtaksfestet tilsidesetting av mål om avkastning for å ivareta et bestemt formål uten at dette skal gå på bekostning av aksjelovens krav til sunn forretningsdrift.
<b>Investeringselskap</b>	Under organisasjonsformen finanskonsern AS som investerer i <u>aksjer</u> eller <u>obligasjoner</u> i andre foretak. Skaffe kontroll over foretak eller som en hensiktsmessig <u>risikofordeling</u> ved spredning på mange investeringsobjekter Deltar i utviklingen av nye foretak eller i omstillingsprosessen for eksisterende virksomheter Kalles gjerne industrielle investeringsselskaper
<b>Offentlig virksomhet</b>	Ikke-kommersielle Finansiert gjennom skatter, gebyrer eller avgifter Inkluderer også virksomhet som drives forretningsmessig, som statsforetak eller som annen offentlig eid virksomhet

Kilde: Lovdata og Store Norske Leksikon

Frivillige organisasjoner, samvirker og stiftelser vil man altså kunne plassere i tredje (frivillig) sektor. I privat sektor finner vi aksjeselskap, investeringselskap og ideelle aksjeselskap, mens man i offentlig sektor finner offentlige virksomheter som også kan driftes forretningsmessig. Eierskap til ulike organisasjoner kan gå på tvers av organisasjonsformene og sektorplasseringen, for eksempel offentlig eide aksjeselskap. Spørsmålet om hvilken organisasjonsform sosialt entreprenørskap antar, har betydning for både hva slags juridisk rammeverk de inngår i og hva slags sektor de regnes som tilhørende. Det at det finnes et mangfold av organisasjonsformer i feltet av sosiale entreprenører, og som også fordeler seg mellom offentlig, privat og frivillig sektor gjør at det er vanskelig å gripe. Dette mangfoldet finnes også i ulike land, men sosialt entreprenørskap antar også forskjellige organisasjonsformer i ulike land tilpasset landets tradisjon for både sivilsamfunnsdeltakelse, næringsstrukturer og type velferdsmodell. Som et nytt og fremvoksende felt blir sosialt entreprenørskap derfor også knyttet til ulike sektorer og politiske felt i forskjellige land, noe vi vil komme mer tilbake til senere i rapporten.

## 2.2 Kommunalt styringsansvar, aktivt medborgerskap og samproduksjon på tvers av sektorer

Sosialt entreprenørskap kan bidra til å supplere og utvikle kommunal tjenesteproduksjon både ved at sosiale entreprenører tilbyr innovative løsninger på utfordringer som kommunene selv har identifisert og ved at de tilbyr løsninger på utfordringer som kommunen ikke tidligere har vært oppmerksom på. Sosialt entreprenørskap kan med andre ord både bidra til å levere tjenester innenfor rammene av eksisterende politikk, og det kan bidra til å utvide den kommunale politikkenes nedslagsfelt.

Sosialt entreprenørskap er en form for tjenesteproduksjon som befinner seg i skjæringsfeltet mellom ideell (frivillig) og privat sektor. På samme vis som ved annen ikke-offentlig tjenesteproduksjon vil bruken av sosiale entreprenører være gjenstand for diskusjon både av politisk og faglige karakter vedrørende kostnader og administrativ effektivitet etc. Vi skal her belyse noen av de faglige kontekstene som sosialt entreprenørskap settes inn i.

## Samstyring og samproduksjon

Ideologisk sett forener sosialt entreprenørskap antakelse om at innovasjon og verdiskapning har bedre kår når de ikke er underlagt offentlig sektors hierarkiske styringsstruktur med oppslutningen om en stor og ivaretagende velferdsstat. Sånn sett er ideen om sosialt entreprenørskap beslektet med ideen om «governance», eller «samstyring» som det kalles på norsk, som betegner et styringsregime for samproduksjon av tjenester på tvers av sektorer. Tanken er at samproduksjon forener det beste av to verdener: Man drar nytte av både den innovasjonskraften som ligger i et fritt marked som ikke er underlagt politisk styrte prioriteringer og man sikrer at velferdstjenester (som jo er et resultat av politiske prioriteringer) blir produsert på en effektiv måte.

Ideen om samproduksjon på tvers av sektorer har gradvis vokst frem i norsk offentlig retorikk og politikk og ses på som et funksjonelt tilsvar til et stadig økende behov for bærekraftige og komplekse velferdstjenester. Selv om samproduksjon alltid har eksistert har samproduksjon som ideologi fått fotfeste først i de siste par tiår. Rett etter annen verdenskrig hersket det en sterkt tro på offentlig styring og offentlig myndigheters mulighet til å løse samfunnsproblemer, og man ønsket et klart skille mellom offentlig og privat sektor: De to sektorene hadde ulike funksjoner i samfunnet, ulike målsettinger og ble drevet etter ulike logikker. Ettersom velferdsstaten ekspanderte så man nødvendigheten av å effektivisere tjenesteproduksjonen, og som en konsekvens innførtes ulike mål- og resultatstyringsmekanismer hentet fra privat sektor, såkalte New Public Management-instrumenter. Mange offentlige etater ble splittet i bestiller- og utførerledd, og det ble vanlig å tenke at politikerne skulle styre på armlengdes avstand. Denne ideen gir seg også uttrykk i en voksende tilslutning til prinsippet om overordnet strategisk politisk styring i kommunene: Politikerne skal peke ut de lange linjene og overlate detaljstyringen til kommuneadministrasjonen, som igjen kan delegerer til den enkelte institusjon. Med innføringen av styringsverktøy hentet fra privat sektor ble skillet mellom offentlig og privat sektor myket opp, og åpnet døren for å søke hjelp til oppgaveløsning fra aktører i privat og frivillig sektor. Samproduksjon, for eksempel gjennom sosialt entreprenørskap, ble muliggjort på grunn av den ideologiske dreiningens som opphevet skillet mellom offentlig og privat.

I forvaltningsforskning er det altså vanlig å skille mellom tre styringsregimer som har preget norsk forvaltning etter andre verdenskrig: «offentlig administrasjon», New Public Management» og New Public Governance» («governance» eller «samstyring» på norsk). Dette er styringsregimer der samspillet mellom offentlig,

privat og frivillig sektor varierer, der grensene mellom sektorer er mer eller mindre markante og der også ulike verdier driver styringen. Mens styringsregimet etter andre verdenskrig var preget av klare skiller mellom politikk og administrasjon, og arbeidsdeling gradvis blitt mer kompleks. Selv om disse regimene hadde sin «storhetstid» i ulike perioder er det ikke slik at det ene styringsregimet erstattet det andre. I norsk offentlig forvaltning i dag finnes elementer av alle disse styringsregimene.

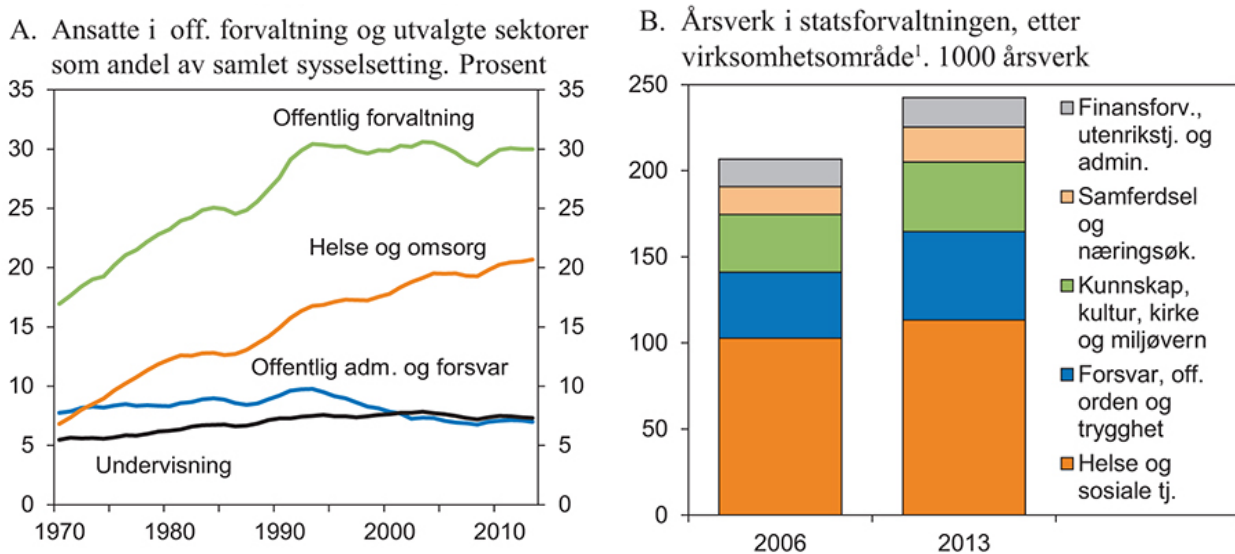
**Tabell 5:** Utvikling av styringsregimer i perioden 1945–2010

Regime	Periode	Teoretiske røtter	«Staten»	Paradigmet vektlegger	Verdigrunnlag
<b>Offentlig administrasjon</b>	1945–	Statsvitenskap, Offentlig politikk	Enhetlig	Politikkutforming og iverksetting	Offentlig sektors etos
<b>New Public Management</b>	1980–	Rasjonell aktør, ledelsesteori	Regulerende	Ledelse av organisasjons-ressurser	Kostnads-effektivitet, konkurranse, markedsplass
<b>Samstyring/ governance</b>	1990–	Nettverksteori, institusjonell teori	Plural og pluralistisk	Forhandlinger om verdier, mening og relasjoner	Divergerende og omstridt

Kilde: Basert på Osborne 2010:10; Røiseland og Vabo 2012:19.

Samstyring og «governance» er styringsreformer som vokser frem i velferdsstater i kjølvannet av ulike New Public management-reformer og de styringsutfordringer disse skapte som fragmentering, ansvarspulverisering, byråkratisering og vekst i offentlig sektor (Christensen og Lægred 2007). I den norske konteksten knyttes behovet for slike post-NMP-reformer ikke primært til et økonomisk press mot velferdsstaten grunnet en økonomisk krisetilstand, som for eksempel i Spania eller i Storbritannia, men heller til et behov for å effektivisere og forenkle en offentlig sektor som gradvis vokser og byråkratiseres. I Norge pekes det på at offentlig sektor er i vekst. I følge Finansdepartementet er det helse- og sosialsektoren som har den høyeste sysselsettingsgraden etterfulgt av «kunnskap, kultur, kirke og miljøvern».

**Figur 3: Sysselsetting i offentlig forvaltning, og årsverk innen virksomhetsområder i statsforvaltningen.**



Kilde: Meld. St. nr. 1 (2014–2015), boks 6.1.

Figur 2 illustrerer hvilke virksomhetsområder i offentlig forvaltning som omfatter flest ansatte i dag. Den illustrerer først og fremst hvor omfattende helse og omsorgssektoren er som andel av den samlede sysselsettingen. Av den samlede sysselsettingen er 2 av 3 ansatt her. Virksomhetsområdene som omfatter skole og undervisning, samt forsvar og sikkerhet, er også store, men omfatter likevel kun ca. 1/3 av årsverkene for helse og omsorgssektoren.

Historisk sett var sivilsamfunnet svært viktig som arena for innovasjon og entreprenørskap i fremveksten av sosiale tjenester i «velferdskommunen» (Nagel 1990; Grønlie 1990; Kuhnle og Selle 1992). Områdene kunnskap og kultur, samt helse og omsorg, har historisk sett vært de sentrale områdene innen frivillig organisering i Norge der en stor del av velferdsstatens pionérand hadde sitt utspring. De første frivillige organisasjonene som ble etablert i Norge tidlig på 1800-tallet var orientert rundt folkeopplysning og utdanning, og i helse- og forebyggingsarbeid blant annet av turberkolose og av rus innen avholdsbevegelsen (Raaum 1988). Dette var frivillige organisasjoner som sprang ut av både den kristne delen av sivilsamfunnet og de mer sekulære delene i tilknytning til arbeiderbevegelsen. I mange europeiske land står sivilsamfunnet fortsatt for viktige deler av velferdsproduksjonen både på undanningsfeltet og på helse- og sosialfeltet. I Norge har dette gjennom årenes løp i all hovedsak blitt inkorporert i offentlig sektor. I dag jobber hver tredje sysselsatte i offentlig forvaltning og det gjør



sektoren stor sammenlignet med andre land i Europa. Samtidig med denne utviklingen har den sivile orienteringen i Norge også gradvis beveget seg bort fra helse- og sosialfeltet, og gått mer i retning av idrett, fritid, kultur og nærmiljøorganisering (Selle og Strømsnes 2012). Dette også i kontrast til mange europeiske land der den sivile organiseringen fortsatt i stor grad omfatter velferdsproduksjon. Finansdepartementet peker på at tallene fra OECD viser at Norge skiller seg ut i europeiske sammenheng med en stor offentlig sektor og med et potensiale for mer effektiv organisering.<sup>15</sup> Behovet for omstilling og effektivisering, eller hva Solberg-regjeringen har betegnet som «avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen» (Meld. St. nr. 1),<sup>16</sup> knyttes dermed ikke først og fremst til et politisk argument og en økonomisk nødvendighet for å bygge ned velferdsstaten. Argumentasjonen for omstilling knyttes i større grad til utfordringer i *organiseringen* av offentlig forvaltning, til behov for mer kostnadseffektivitet og et ønske om større mangfold i tjenesteproduksjonen. I styringsdokumenter, som for eksempel i «Morgendagens omsorg», snakkes det dermed snarere om at velferdsproduksjon fra private og ideelle aktører i større grad skal utgjøre et «supplement» til offentlig forvaltning, snarere enn en «erstatning» (Meld. St. nr. 29 (2012–2013)). Som et supplement til den offentlige tjenesteproduksjonen fremmes det også en større grad av samarbeid og samproduksjon mellom offentlig, privat og frivillig sektor.

## Det kommunale styringsansvaret

Samproduksjon knyttes til styringsreformen «governance», eller samstyring på norsk, som gradvis vokste frem i kjølvannet av styringsfilosofien NPM fra midten av 1990-tallet. I likhet med at NPM ble kritisert for flere negative effekter, som blant annet økt byråkratisering og fragmentering i offentlig forvaltning, ser man etter hvert som man får mer erfaring med samproduksjon at samarbeid mellom det offentlige og andre sektorer også byr på noen problemer. På litt ulike måter handler dette om at samproduksjon truer den demokratiske styringskjeden, og at tjenesteproduksjonen lettere kan unndras folkevalgt kontroll. Samproduksjon kjennetegnes av at aktører i offentlig, privat og frivillig sektor samarbeider om å produsere noe de bare kan produsere i fellesskap. Det gjør at det offentlige blir

---

<sup>15</sup> OECD la i 2013 fram rapporten Value for money in Government: Norway 2014.

<sup>16</sup> Størrelsen på offentlig sektor og effektiv ressursbruk fremheves blant annet i Nasjonalbudsjettet 2015: «Konsumet i offentlig forvaltning utgjør 28 pst. av Fastlands-Norges BNP og 22 pst. av totalt BNP. Også dette er høyt både sammenliknet med gjennomsnittet for OECD-landene og sammenliknet med gjennomsnittet i euroområdet. Hver tredje sysselsatte jobber i offentlig sektor. Målt etter sysselsetningsandel er offentlig sektor i Norge størst blant OECD-landene, jf. figur 6.1 og boks 6.1. Størrelsen på offentlig sektor viser hvor viktig det er at ressursene i sektoren brukes effektivt» (Meld. St. nr. 1 (2014–2015), pkt. 6.2.1).

avhengig av partnere i de andre sektorene, og at politikerne dermed ikke er alene om å fatte beslutninger om hvordan kommunale ressurser skal prioriteres. Når beslutninger om kommunal tjenesteproduksjon fattes av offentlige og private aktører i fellesskap – utenfor det representative, demokratiske systemet, kan det være vanskelig for velgerne å se hvem som har ansvar for tjenestene som produseres: er det politikerne man har stemt på ved valg, eller har også de private bedriftene, eventuelt de sosiale entreprenørene som har vært med å påvirke utformingen og produksjonen av tjenestene, også et ansvar? Samproduksjon kan altså utfordre politikernes styringsrolle.

Politikernes styringsrolle innebærer kort fortalt at politikerne er ansvarlig for å fatte vedtak om produksjon og fordeling av velferdstjenester og kontrollere at disse vedtakene blir iverksatt. Begge disse leddene – vedtak og kontroll – kan utfordres av sosialt entreprenørskap. For det første kan det hende at sosiale entreprenører foreslår tiltak som politikerne ikke har besluttet at de trenger. Dersom kommunen inngår avtale med sosiale entreprenører om slike tiltak uten å forankre det hos politikerne, vil beslutninger om hvordan kommunen skal prioritere ressursene sine ha blitt fattet utenfor de folkevalgtes kontroll. For det andre kan sosialt entreprenørskap utfordre kontrollansvaret som ligger i styringsrollen til politikerne. For at innbyggerne skal ha mulighet til å stille de styrende til ansvar for den politikken de fører og de tjenestene som blir levert, må politikerne ha mulighet til å kontrollere de som utfører tjenestene. Dette er mer problematisk når tjenester utføres av en ekstern aktør, slik sosiale entreprenører er, enn når tjenester utføres av kommunens egne ansatte, som de folkevalgte har arbeidsgiveransvar for. Som arbeidsgiver kan kommunestyret, jfr. styringsretten, ansette, organisere, kontrollere og si opp medarbeidere. Denne retten har de ikke overfor sosiale entreprenører, der arbeidsgiveransvaret ligger i entreprenørbedriften. Problemet er det samme som kommunene støter på når de kjøper tjenester fra private leverandører.

I styringsrollen ligger det også at de folkevalgte skal se til at oppgaver løses på en kostnadseffektiv måte, og at det leveres tjenester som er i samsvar med innbyggernes behov. Også effektivitetskravet i styringsrollen kan støte på utfordringer når oppgaver løses gjennom sosialt entreprenørskap. Når en kommune kjøper tjenester fra sosiale entreprenører, skal dette kjøpet underlegges politisk kontroll. I praksis er det rådmannen som er blitt delegert ansvaret for iverksettingen av politiske vedtak, og som må vurdere om kjøp av sosiale entreprenørtjenester er i tråd med politiske prioriteringer. Ifølge prinsippet om styring på armlengdes avstand og en idé om at beslutninger om konkrete løsninger bør fattes av dem som skal iverksette løsningene, vil rådmannen delegere ansvaret for å fatte beslutninger om hvordan man løser oppgaver, til lavere nivåer, for eksempel til skoleledere,

ledere i sykehjem eller i Nav. Politikernes styringsansvar består likevel. For å kunne kontrollere at måten administrasjonen løser oppgavene de er satt til å løse på er i tråd med politikernes prioriteringer trenger politikerne informasjon om hva som blir produsert og til hvilken kostnad. Det betyr at resultatet av den sosiale entreprenørskapsaktiviteten på en eller annen måte må måles og settes ord på. Dette kan være vanskelig av flere grunner. For det første fordi tjenestene som tilbys gjennom sosialt entreprenørskap ofte er vanskelige å måle. Denne utfordringen ser man i den senere tids fokus på viktigheten av effektmåling og etterlysningen av en mer enhetlig metode for slike målinger.<sup>17</sup> For det andre fordi tjenestene som tilbys kanskje ikke var etterspurt av politikerne i utgangspunktet. For det tredje fordi sosialt entreprenørskap er noe nytt, og det finnes ikke gode rutiner for rapportering og kontroll som sikrer «de folkevalgte» tilstrekkelig innsyn.

## Aktivt medborgerskap

I debatter om innovasjon i offentlig sektor generelt, og om sosialt entreprenørskap spesielt, fremheves «velferdssamfunnet» som supplement til velferdsstat og det rettes oppmerksomhet mot hvordan borgerne kan bli mer aktive deltakere og hvordan det kan legges til rette for et mer aktivt medborgerskap (Røiseland og Vabo 2012; Ishkanian og Szreter 2012). Det er likevel ikke bare i debatter om sosialt entreprenørskap at medborgernes rolle som tjenesteytere har dukket opp, eller at uttrykk som «bringing the citizens back inn» anvendes. I endringer velferdsstater har gjennomgått de senere tiår både i Skandinavia og andre deler av Europa har medborgerne gradvis endret status fra klienter til konsumenter av velferdsstaten, og dette er en utvikling som krever bedre tjenester, større mangfold og mer valgfrihet (Osborne 2010). Samproduksjon har dermed blitt et viktig tema for forskere innen offentlige tjenester og styring (Pestoff og Brandsen 2006, 2009), en tilnærming som kan inkludere sosialt entreprenørskap og sosial virksomhet.<sup>18</sup> Medborgerdeltakelse i form av deliberasjon er en annen form for instrument for å forbedre demokratisk legitimitet, og det viser til en økt brukermedvirkning og deltakelse (Gutman og Thompson 2004; Castiglione og Warren 2006). Dette paradigmeskiftet har lagt til rette for nye begrep som «prosumer» (prosumert) eller produsenter av sine egne tjenester, enten direkte eller gjennom organiserte, uformelle eller formelle, institusjoner.

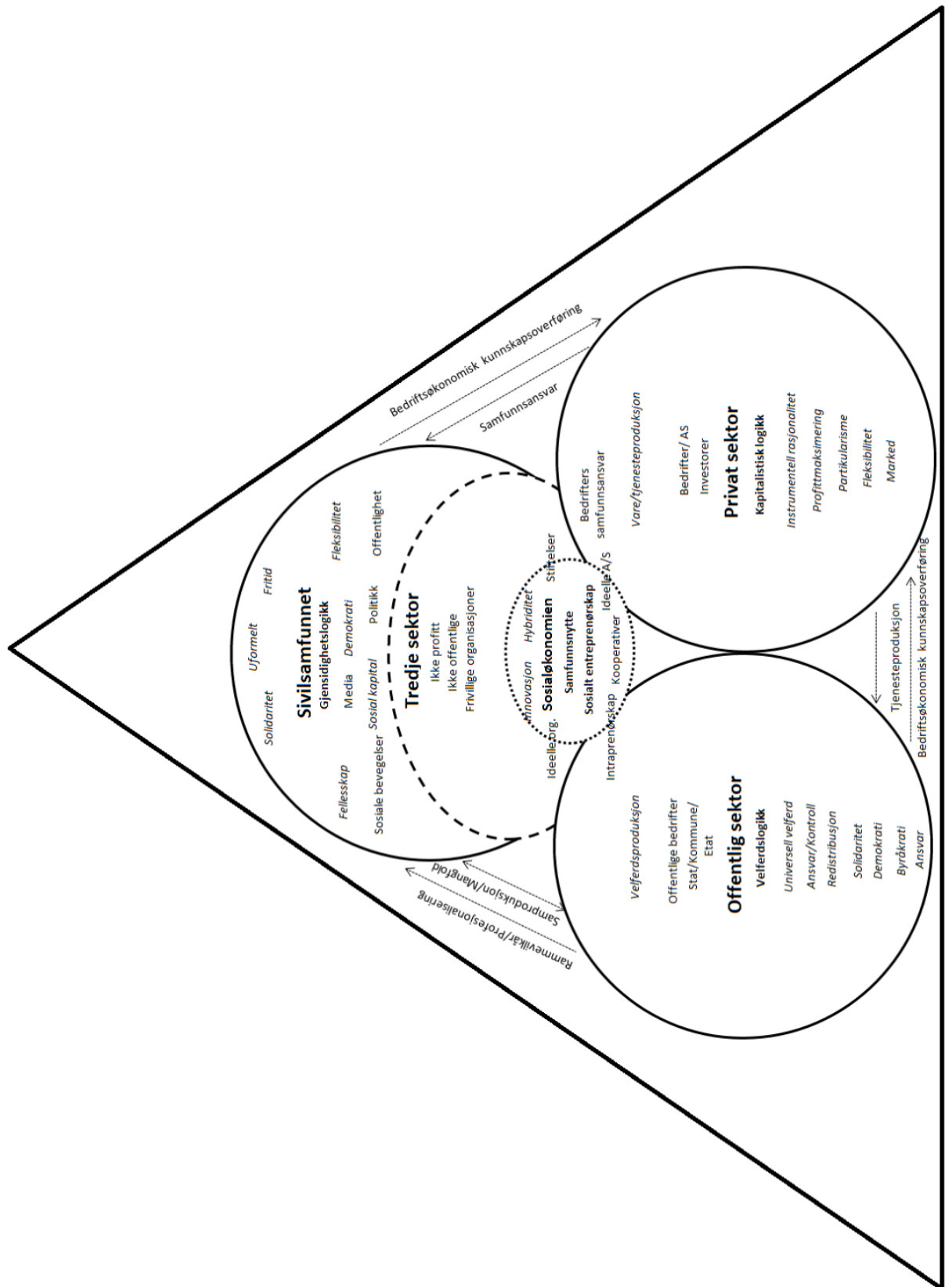
---

<sup>17</sup> Effektmåling (impact measurement) var temaet for Ferds Sosent-konferanse 2015.

<sup>18</sup> Samproduksjon kan bli definert som en miks av aktiviteter der både offentlige tjenesteytere og medborgere bidrar i produksjonen av offentlige tjenester. De offentlige er involvert som profesjonelle tjenesteytere eller «vanlige» produsenter, mens medborgerproduksjon er basert på individers eller grupperes frivillige innsats for å forbedre kvaliteten og eller kvantiteten på tjenestene de bruker (Parks, Baker, Kiser, Oakerson og Ostrom, 1981)

Et godt eksempel på en slik interaksjonsprosess er utviklingen og bruken av sosiale virksomheter på arbeidsmarkedsintegreringsfeltet som først dukket opp på 1970- og 80-tallet i flere europeiske land, og som er en reaksjon på den økende arbeidsledigheten og mangelen på tilfredsstillende politikk til å håndtere problemet. De ble enten startet av mennesker som ville bidra til samfunnets beste eller av arbeidere som en form for selvhjelp, inspirert av kooperativtradisjonen. I land som Danmark, med store velferdsstatsutgifter og en sterk tradisjon for samarbeid mellom tredje- og offentlig sektor, ble slike virksomheter verktøy for arbeidsmarkedspolitikk støttet av landets sosialpolitiske tilnærming, spesielt rettet mot grupper som lett blir ekskludert fra arbeidsmarkedet (funksjonshemmede, etniske minoriteter og kvinner). Land som Spania og Storbritannia, med underutviklet arbeidsmarkedspolitikk, på den andre siden, gav svært liten offentlig støtte til slike initiativ (Laville, Lemaître og Nyssens 280–281). Det sterke sosialøkonomifokuset i Spania og «Big Society» tilnærmingen i Storbritannia som åpnet døren for for-profit tjenesteytere, legger både til rette for og hindrer sosiale virksomheter, noe vi vil komme inn på under. Generelt trer det sakte frem støttestrukturer for sosialt entreprenørskap og sosiale virksomheter i Europa.

**Figur 4:** Sektorenes ulike institusjonelle logikker og verdiorienteringer. Potensialer for læring og verdioverføring.

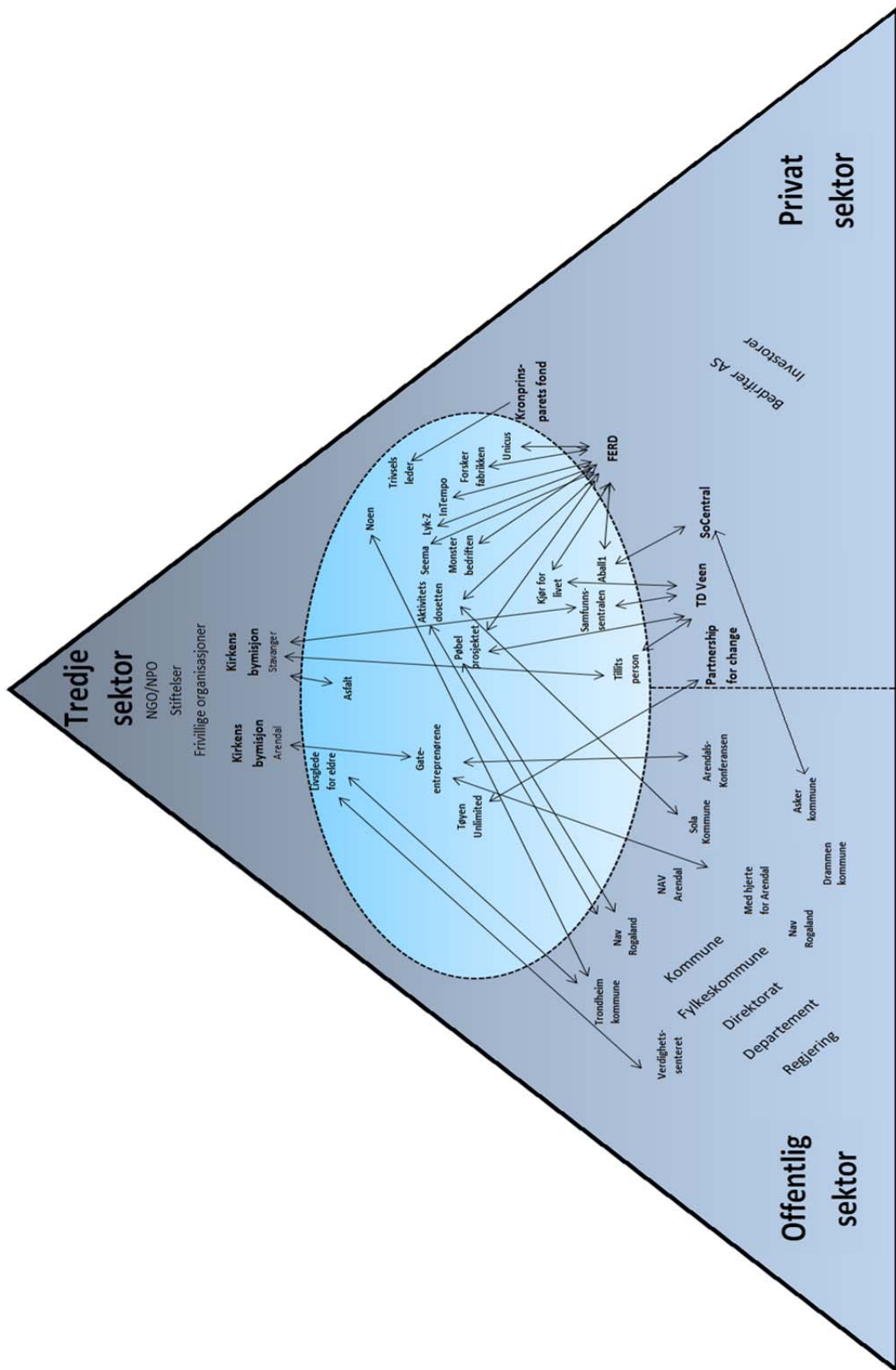


Samspill mellom offentlig, frivillig og privat sektor medfører situasjoner der ulike «institusjonelle logikker» møtes (Thornton, Ocasio, Lounsbury 2012). Dette er situasjoner som kan ha i seg et kreativt potensial og muligheter for kompetanseoverføring mellom sektorer, men det er også møter som kan skape friksjon og potensielle konflikter. Figur 3 illustrerer at sosialt entreprenørskap og sosiale virksomheter vokser frem i skjæringsfeltet mellom offentlig, privat og frivillig sektor, og er et felt som består av et mangfold av organisasjonsformer som knytter seg mer eller mindre til en sektor. Hva slags organisasjonsform og sektortilknytning virksomheter har får betydning for hva slags juridisk rammeverk virksomheten må forholde seg til, men det har også betydning for virksomhetens nettverk, verdier og handlingsmåter. Offentlig, privat og frivillig sektor kjennetegnes av ulike institusjonelle logikker og verdier. I offentlig sektor er for eksempel verdier som solidaritet, universalisme, likebehandling og demokratisk deltakelse fremtredende, og regelstyring og formalisme er sentrale handlingsmønstre. I privat sektor er verdier som profittmaksimering, partikularisme og fleksibilitet fremtredende, og konkurranse og instrumentell rasjonalitet er anerkjent som gyldige handlingsmåter. I frivillig sektor er verdier som autonomi, nestekjærlighet, inkludering og solidaritet fremtredende, og sosialt ansvar og uselviskhet er verdsatte handlingsmåter. Samspill mellom aktører fra ulike sektorer medfører møter mellom disse ulike verdiene og handlingsmåtene. Det kan som sagt være nettopp kilden til inspirasjon og til læring og kompetanseoverføring på tvers av sektorene, men det kan også være et grunnlag for mistillit, misforståelser og mistenksomhet mot intensjoner.

### 3. Innspill fra offentlig ansatte

Dette prosjektets hovedproblemstillinger handler om å samle inn data fra perspektivet til kommunene som arbeidsgivere på den ene side, og fra perspektivet til sosiale entreprenører på den andre side. Før vi går i gang med å belyse disse to perspektivene i kapittel 3 og 4, er det viktig å understreke at perspektivene består av flere typer aktører og representerer således et mangfold innen hvert av perspektivene. Det finnes ulike og ofte motstridende holdninger blant de to hovedtypene av informanter vi belyser i kapittel 3 og kapittel 4. Vi vil forsøke å nyansere noen av variasjonene selv om hovedformålet er å gjengi synspunkter fra disse to ståstedene. Måten vi har valgt å strukturere den empiriske analysen er å trekke ut enkelte temaer som går igjen, og fremheve dilemmaer, terskler, utfordringer på den ene side og suksesskriterier, gode eksempler og forslag til en bedre politikktutforming på den andre side.

**Figur 5: Våre informanter og deres nettverkstilknytning**



Denne figuren illustrer informantene vi har vært i kontakt med i prosjektet og hvordan de inngår i relasjoner med andre. Vi har med denne figuren forsøkt å illustrere hvor mangfoldig dette feltet er og hvordan ulike organisasjonsformer plasserer seg mellom sektorene. For å forstå hva sosialt entreprenørskap er, må man også forstå at organisasjonsformen har betydning for hva virksomheten defineres som og hva slags sektortilknytning organisasjoner har. Som vi belyste i pkt. 2.2 kjennetegnes offentlig-, tredje- (frivillig) og privat sektor av ulike institusjonelle logikker, verdier og handlingsmåter. Det at sosiale entreprenører befinner seg i skjæringspunktet mellom disse kan både være en bakgrunn for det kreative og innovative potensialet sosialt entreprenørskap representerer, men det kan også gjøre det vanskelig å definere og (be-)gripe. Det kan igjen også føre til at det kan oppstå misforståelser, skepsis og mistillit til hva de er.

### 3.1 Mangel på kunnskap om sosialt entreprenørskap

Det påpekes i mange sammenhenger om sosialt entreprenørskap at det er mangel på kompetanse i Norge generelt når det gjelder å forstå både hva sosialt entreprenørskap er, og hvordan det kan gis et politisk og juridisk handlingsrom til å skulle utvikle mer samarbeid med sosiale entreprenører ut fra måten den norske velferdsmodellen er organisert. Dette var for eksempel et av hovedbudskapene på den siste av Ferds Sosent konferanse 2015, et budskap som gjerne også knyttes til at det «snakkes mye» om det store potensialet som finnes i sosialt entreprenørskap, uten at man i praksis ser en særlig utvikling i den politiske og administrative vilje til å åpne opp for dette.<sup>19</sup> Antallet sosiale entreprenører ser ut til å ha fått en sterkere vekst de senere årene, i følge sentrale aktører som har arbeidet med temaet over flere år.<sup>20</sup> Flertallet av våre informanter formidler likevel at kunnskapen om sosialt entreprenørskap er begrenset blant ansatte i kommuner og at dette bidrar sterkt til å hemme veksten. I den grad det altså har funnet sted en vekst i dette feltet de senere år, er tilbakemeldingene fra aktører både i offentlig og privat sektor, at denne veksten ikke først og fremst skyldes større åpenhet og bedre tilrettelegging fra stat og kommuners side.

Det er stor variasjon i kompetanse om sosialt entreprenørskap i ulike deler av forvaltningen, mellom større og mindre kommuner og på ulike sektorområder i forvaltningen. Først og fremst synes kompetansen å være mest utviklet i de største byene der man også finner flest sosiale entreprenører og også mer erfaring og kontakt mellom entreprenører og det offentlige. Kommuner som Oslo, Stavanger og Trondheim er eksempler på dette. Større kommuner kan likevel også være mer byråkratisert, enn små. I den grad det finnes interesse

<sup>19</sup> Jfr. både Kathinka Greve Leiner i Ferd og Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner på Ferds sosentkonferanse 2015, <http://sosentkonferansen.no/>. En kvantitativ kartlegging av omfang av sosiale entreprenører i Norge finnes foreløpig ikke.

<sup>20</sup> Jfr. informant fra Ferd SE.



og fokus på sosialt entreprenørskap i mindre kommuner kan informasjonen lettere spres i små kommuner på tvers av sektorer, enn i større kommuner.

## Variasjon mellom ulike sektorområder i kommunen

Kunnskap om sosialt entreprenørskap varierer også mellom ulike sektorer innad i forvaltningen. Det er særlig på tre områder det til nå synes å være utviklet mest sosialt entreprenørskap i Norge. Det er 1) *arbeidsinkludering* av ulike typer grupper, 2) utdanning, pedagogikk og inkluderingsprogrammer rettet mot *skolefeltet* og 3) ulike tiltak knyttet til *eldreomsorg*. Det er derfor særlig på disse områdene man møter ansatte i kommunen som har erfaring med sosiale entreprenører. Dette er områder som også i europeisk sammenheng er sentrale for utvikling av sosialt entreprenørskap, og særlig gjelder det for ulike former for arbeidsinkludering som naturligvis også har sammenheng med en større grad av arbeidsledighet i mange europeiske land. I Norge er riktignok ikke arbeidsledigheten svært stor, men det finnes likevel utfordringer knyttet til inkludering av bestemte grupper i arbeidslivet som for eksempel ungdom, innvandrere, kvinner, personer med rusproblemer, personer som kommer ut av fengsel m.m.

I flere av kommunene vi har belyst, synes det å være mer kunnskap om sosialt entreprenørskap i Nav sammenlignet med sentraladministrasjon eller sektoravdelinger i kommuner. Dette kan knyttes til at det særlig er på feltet arbeidsinkludering sosialt entreprenørskap har vokst frem. En informant i Nav beskriver en mulig forklaring på dette:

På en skala fra 1 til 4 vil jeg si at kunnskapsnivået om sosialt entreprenørskap er ca. 4. Jeg tror det er mer kunnskap i Nav om dette, enn i kommunene. Nav har på mange måter vært pådrivere for å få dette mer inn i kommunene. Nav har også mer penger til kjøp av ulike tiltak, enn kommuner. Jeg tror derfor det er mer kunnskap i Nav også om hvilke ulike lokale typer tiltak som finnes, enn i kommuner generelt. Sosiale entreprenører kommer kanskje også oftere til oss, nettopp fordi Nav har ressurser til innkjøp, og da får vi jo også kunnskap om dem.<sup>21</sup>

Også informanter vi har snakket med i kommuner synes å bekrefte at kompetansen er lav i kommuner generelt om hva sosialt entreprenørskap er, hvilke sosiale entreprenører som finnes lokalt i egen kommune og hvordan man kan inngå samarbeid med dem. Sosiale entreprenører vi har intervjuet har henvist videre til personer som de har vært i kontakt med i kommuner og som således kunne være relevante som informanter til dette prosjektet. Det synes ganske tilfeldig hvilke kontakter i kommuner dette er. Sosiale entreprenører kan for eksempel oppsøke skoler eller sykehjem direkte, fremfor personer med beslutningsmyndighet i kommuner. Selv om lokale politikere kan snakke om at det nå er et behov for innovasjon i offentlig sektor, og oppfordre til mer samspill mellom offentlig, frivillig og privat sektor i velferdsproduksjonen, synes altså den mer praktiske kunnskapen om sosiale entreprenører å være generelt lav i kommuner. Viljen til endring i den lokale «velferdsmiksen» kan noen ganger også fremstå som større i teorien enn i praksis i

<sup>21</sup> Jfr. fylkeskommunalt ansatt i Nav.

kommuner. Det finnes enkelte unntak som kan være personavhengig, eller også avhengig av sektorer der man har bestemte erfaringer med slikt samarbeid. I helse- og omsorgssektoren synes det for eksempel å være en generell lav kompetanse om hva sosialt entreprenørskap er, men om vi har nevnt eksempler på disse for eksempel «Aktivitetsdosetten» eller Noen AS» så er dette mer kjent. Flere viser først og fremst til Kirkens Bymisjon og andre kjente ideelle organisasjoner. Tilsvarende gjelder på skolefeltet. Det er først gjennom konkrete eksempler at man har kjennskap til sosialt entreprenørskap. Det er videre flere som hevder at kompetanse og åpenhet mot sosiale entreprenører synes større i eldreomsorgen, enn for eksempel på skolefeltet. Behovet for innovasjon synes oftest å bli knyttet til eldreomsorgen og den kommende eldrebølgen.

## Personavhengighet

Sammenheng mellom hvorvidt det finnes kompetanse i kommuner om sosialt entreprenørskap og hvordan man utvikler slikt samarbeid, og hvorvidt det er åpenhet og ønske om å utvikle samarbeid med sosiale entreprenører, har i følge flere av informantene en sterk sammenheng med enkeltpersons engasjement og kompetanse. Det er et inntrykk som også bekreftes av aktører i det offentlige selv. En av våre informanter i et inkubatormiljø jobber spesielt med å fremme kontakt mellom sosiale entreprenører og mulige innkjøpere, og beskriver det slik:

Vi opplever at det er lite kompetanse om sosialt entreprenørskap i vår kommune, selv om vi har en ordfører som for så vidt snakker mye om innovasjon og entreprenørskap generelt. I Nav og fylkeskommunen er de mer åpne, men dette skyldes mest en enkeltperson som har jobbet spesielt med dette i vårt område i mange år. Det er med andre ord veldig personavhengig hvorvidt de er åpne eller stengt overfor sosiale entreprenører.<sup>22</sup>

Slike enkeltpersoner som enten har et eget engasjement og interesse for sosialt entreprenørskap, eller besitter kompetanse om dem og hvordan kontrakter kan inngås, kan således fungere som en døråpner og kunnskapsdeler for flere parter lokalt. Personen fra Nav som nevnes i sitatet over brukes ofte som innleder i både næringssammenheng og overfor kommunalt ansatte og ideelle organisasjoner i sitt nærområde. Tilsvarende brukes han også av ulike nabokommuner i det samme fylket.

Enkelte sosiale entreprenører savner at det finnes en kartlegging av sosiale entreprenører i Norge, en registrering av løsninger innen de ulike virksomhetsområdene, av type organisasjonsform og sektortilhørigheten disse har osv. Videre savnes det at en slik kunnskap også eksisterer *lokalt*. En kommuneansatt beskrev behovet for kartlegging både nasjonalt og lokalt slik: «*En felles database eller et register over sosiale entreprenører i prosjekter i Norge, også lokalt, der kommuner kan gå inn og lete etter konsepter som passer deres behov*».<sup>23</sup> På samme måte som det gradvis er utviklet et satelittregnskap for frivillige

<sup>22</sup> Informant fra et investor- og inkubatormiljø.

<sup>23</sup> Kommuneansatt i Sola kommune.

organisasjoner etterspørres altså en registrering av sosiale entreprenører, som kan være lett tilgjengelig for ansatte i kommuner, Nav eller fylkeskommuner. Herunder ønskes også informasjon som gjelder organisasjonsform og spørsmål knyttet til virksomhetens profit. En utfordring det pekes på i denne sammenheng handler om kvalitetssikring, og hvordan man i en kommune kan gi en kvalifisert vurdering av profesjonaliteten hos de ulike sosiale entreprenørene. Flere uttrykker en bekymring rundt kvalitetssikring og kobler dette blant annet til den manglende kartleggingen. Det kan slik være tryggere å skulle inngå en kontrakt med en sosial entreprenør som allerede har en kontrakt med en eller flere andre kommuner, hevder enkelte.

## 3.2 Vilje til innovasjon og nye løsninger

Det har blitt et økende fokus på innovasjon og entreprenørskap generelt i Norge de senere år, og det snakkes stadig oftere om behovet for omstilling i velferdsstaten. Begrunnelser for dette er, som vi allerede har vært inne på, ikke de samme i Norge som i mange andre europeiske land. I Norge knyttes innovasjon i offentlig sektor først og fremst til behov for effektivisering av tjenester og til bruk av ny teknologi, blant annet knyttet til en kommende eldrebølge, til økte forventninger til tjenestenes kvalitet og til behov for tilpasning til et større mangfold (Meld. St. nr. 12 (2012–13); Hatland, Kuhnle, Romøren 2011). Det stilles også større krav til mer komplekse og sammensatte tjenester, som aktualiserer større grad av samordning på tvers av sektorer.

Blant våre informanter uttrykkes ulike holdninger når det gjelder innovasjon og behovet for omstilling i velferdsstaten. Holdningene varierer både ut fra stillingskategori og plassering i kommunen, men det kan også uttrykke forskjellige politiske ståsteder. Generelt eksisterer det en større vektlegging av behovet for innovasjon blant våre informanter med tilknytning til privat sektor, enn i offentlig sektor. Samtidig finnes det også en tydelig vektlegging av behovet for innovasjon blant enkelte innen offentlig sektor. Det vises da gjerne til at kommuner bør samarbeide mer med privat sektor for å øke muligheten for innovasjon. Noen uttrykker en frustrasjon om at diskusjoner rundt innovasjon og sosialt entreprenørskap har foregått lenge uten at det egentlig finnes en vilje til endring bak denne «praten». Hvorvidt det finnes en vilje til omstilling, og det å finne nye løsninger blant annet i samspill mellom sektorer, kan ha i seg både elementer av konservatisme, men også politiske holdninger knyttet til et forsvar for den sosialdemokratiske velferdsmodellen og til pågående debatter om utkontraktering av velferdstjenester. En informant som arbeider i et inkubatormiljø med å utvikle samarbeid mellom sosiale entreprenører og kommunen belyser det slik:

Jeg tror det er vanskeligere å utvikle sosialt entreprenørskap i Norge på grunn av vår type velferdsmodell, sammenlignet med nedover i Europa. Hos oss skal liksom stat og kommune fikse det

selv. I Norge tror jeg det derfor også er lettere å få til en kontrakt med det offentlige som ideell organisasjon, enn hvis man er en ordinær bedrift der man kan ta ut et utbytte.<sup>24</sup>

Det at det ikke nødvendigvis finnes en vilje til å skulle foreta en større grad av omstilling, men kanskje også en direkte uvilje mot endringer, uttrykkes av flere av våre informanter både blant sosiale entreprenører og offentlig ansatte i kommuner og Nav. Informanter fra både kommuner og sosiale entreprenørers perspektiv uttrykker at en slik uvilje preger enkelte deler av offentlig sektor mer enn andre. Flere informanter fremhever at det eksiterer en viss vilje til fornyelse og åpenhet mot sosialt entreprenørskap i Nav, blant annet fordi man der ser at sosiale entreprenører kan bidra til at det utvikles et større mangfold blant de som tilbyr tjenester. Man ser også at sosialt entreprenørskap kan være et bedre alternativ til rene aksjeselskap dersom de har begrensninger på uttak av fortjeneste. Til en viss grad finnes det også åpenhet innen eldreomsorgen.

I eldreomsorgen har det en stund nå vært fokusert på behovet for sosial innovasjon og inkludering av frivillige gjennom flere offentlige meldinger. Mitt inntrykk er at ansatte i eldreomsorgen i stor grad har tatt inn over seg dette, og at mange kanskje er mer positivt orientert mot sosiale entreprenører sammenlignet med rene markedsaktører. Det finnes likevel en bekymring for at likebehandlingen som ligger til grunn for vår velferdsmodell gradvis vil bli underminert dersom man åpner opp mer flere ikke-offentlige tjenesteprodusenter, og at profesjonaliteten i kompetansen skal svekkes.<sup>25</sup>

Ved siden av arbeidsinkludering og eldreomsorg, er skolefeltet også et sentralt område der sosiale entreprenører tilbyr nye løsninger. Flere informanter uttrykker at skolefeltet synes mer konservativt med tanke på omstilling, enn andre felt. Denne konservatismen gis imidlertid ulik begrunnelse. Mens noen tolker den som et rent politisk uttrykk, og anser mange av dem som er ansatt i skolefeltet som politiske velgere på venstresiden, vektlegger andre at uviljen mot sosiale entreprenører også kan handle om faglig profesjonalitet. I skolefeltet finnes det sosiale entreprenører som tilbyr løsninger med en alternativ pedagogisk profil, eller som på annen måte skaper et alternativ til løsninger som finnes eller mangler i den offentlige skolen. Enkelte fremhever at dette er løsninger som kan mangle kvalitetssikring, både i innhold og i form av utdanning og kompetanse hos dem som tilbyr løsningene.

### 3.3 Sosialt entreprenørskap eller – intraprenørskap?

Skolefeltet illustrerer et område der flere informanter fremhever at det i større grad burde bli gitt ressurser slik at ansatte innen skoleverket selv kunne bidratt til innovasjon. Generelt er det flere informanter som løfter opp problemstillingen om hvorvidt innovasjon i offentlig

<sup>24</sup> Informant fra et investor- og inkubatormiljø.

<sup>25</sup> Kommunalt ansatt som arbeider med å bygge nye samspillsformer mellom offentlig og frivillig sektor.

sektor kun lar seg utvikle *utenfor* offentlig sektor, det vil si innen enten frivillig sektor eller i næringslivet.

Begrepet «sosialt intraprenørskap» blir gradvis brukt om innovasjon og entreprenørskap som utvikles innen offentlig sektor selv. Arendal er eksempel på en kommune der man er opptatt av dette begrepet. Tanken er at kommunen kan legge til rette for å utløse initiativ og skaperkraft blant egne ansatte og slik få frem nye løsninger på sentrale utfordringer kommunen står overfor. Arendal kommunen vant i 2014 «innovasjonsprisen» som utdeles årlig av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Formannskapet i Arendal valgte å bruke premien blant annet til en idékonkurranse internt der avdelinger ble oppfordret til å komme med innspill om prosjekter. Av 27 innkomne ideer, ble 11 av disse tatt med i en utviklingsprosess, hvorav flere av disse så ble iverksatt i kommunen. Eksemplet fra Arendal illustrerer også hvordan vilje og evne til innovasjon har sammenheng med eksterne faktorer gjeldende for den aktuelle kommune. I Arendal har det vært en nedgang i industriarbeidsplasser som har bidratt til at mange ufaglærte ekskluderes fra arbeidslivet. Det har bidratt til å presse frem idémýldring og behov for å tenke nytt og det har også bidratt til å skape legitimitet for kreativitet og innovasjon i kommunen.

Informanter i andre kommuner enn Arendal viser også til at innovasjon også kan komme innenfra og fra skaperkraft hos egne ansatte. Informanter nevner ulike eksempler som kan fungere stimulerende, for eksempel at det lyses ut interne prosjektmidler, at det lages interne konkurranse for å få opp nye løsninger, at det opprettes arenaer og møteplasser for sosiale intraprenører, og at det etableres en innovasjonsfestival som det hevdes kan bidra også til læring mellom kommuner og deling av ideer og kompetanse. Enkelte påpeker også nødvendigheten av at bevisstheten omkring sosialt entreprenørskap bør foregå samtidig med at man utvikler bevissthet om sosialt *intraprenørskap*. Det hevdes at nøkkelen til innovasjon i kommuner er å mobilisere til en vilje til endring blant de ansatte, og at dersom man ikke får med seg de kommunalt ansatte (og ikke bare politikere), vil man heller ikke få til innovasjon.

Begrepet sosialt intraprenørskap blir også oppfattet som et begrep som iscenesetter et konkurranseforhold mellom offentlig, frivillig og privat sektor. Enkelte sosiale entreprenører fremhever at de møtes med en arroganse i kommuner og fylkeskommuner, og mener de kan fremstå som smålige ved at de skal gjøre alt selv innen rammen av faste stillinger, og uten å ta imot innspill og ideer utenfra. Et annet aspekt er imidlertid at mange sosiale entreprenører kommer fra det offentlige, og har sett i sitt arbeid i det offentlige at det mangler en løsning på et eksisterende problem. Sosiale entreprenører kan med andre ord har utgangspunkt i å være ansatte i kommuner, som i stedet for å bringe inn ideen internt velger å starte opp et privat foretak. Sosialt intraprenørskap kan slik sett representere en større åpenhet i kommuner for omstilling og vilje til innovasjon.

### 3.4 utfordringer knyttet til samspill mellom aktører i offentlig, frivillig og privat sektor

En hovedutfordring i samarbeid med sosiale entreprenører, er at det eksisterer ulikt tankesett og verdier blant aktørene i offentlig, frivillig og privat sektor. En utfordring er dermed å spre informasjon og kunne overkomme noe av mistilliten som finnes mellom aktører innen ulike sektorer. For flere av våre informanter er det mer kjent å skulle kjøpe inn en tjeneste fra en privat eller ideell aktør, mens det er relativt nytt å skulle inngå i *samspill* med aktører fra andre sektorer. Det kan medføre et møte i forskjellig tankesett og verdier, og hva vi i denne rapporten har knyttet til et teoretisk perspektiv om ulike «institusjonelle logikker» som oppstår i governance-reformer der frivillige og private aktører skal bli «samprodusenter» og et supplement til ulike deler av offentlig sektor. Disse variasjonene mellom offentlig, privat og frivillig sektor handler både om verdiorienteringer og forskjell i kompetanse og profesjon, og de handler i stor grad også om en viss gjensidig mistillit og fordommer overfor hverandre. Mistilliten finnes kanskje sterkest uttrykt mellom ansatte i offentlig og privat sektor. Blant aktører innen privat sektor uttrykkes holdninger om offentlig sektor som konservativ og statisk tenkning, manglende forståelse for lønnsomhet, motvilje mot konkurranseutsetting og proteksjonisme omkring egne løsninger og det offentlige tjenestetilbudet. Tilsvarende rettes mistillit og fordommer fra kommunalt ansatte og ansatte i Nav mot private aktører gjennom beskrivelser som «velferdsprofittører», det å ville tjene penger på andres lidelse og å ville bygge eget omdømme som samfunnsansvarlig gjennom samarbeid med ideell sektor etc.

Selv om det i Norge finnes en lang historisk tradisjon for samarbeid mellom kommuner og ideelle (og frivillige) organisasjoner uttrykkes det også mistillit mellom aktører i offentlig og frivillig sektor, som blant annet kan handle om profesjonsinteresser og mistenkeliggjøring av intensjoner og det å ville overta hverandres tjenester ol. Ansatte i kommuner uttrykker likevel mer tillit til sosiale entreprenører som er knyttet til ideell sektor, enn til de som er mer kommersielle aktører. Blant aktører i frivillig sektor finnes en utbredt bekymring rettet mot privat sektor. Tradisjonelle frivillige foreninger i Norge kan være bekymret for at næringslivets tankegang vil fortrenge sivilsamfunnets egenart. Man kan frykte at en mer profitorientert, bedriftsøkonomisk tenkning gjennom blant annet sosiale entreprenører og sosiale virksomheter, kan utkonkurrere den eksisterende organisasjonsformen i ideell sektor. Videre tenkes også at profitorienteringen, og det at sosiale entreprenører har som målsetning å bygge arbeidsplasser, kan bidra til å underminere frivillighetsaspektet som den tredje sektoren er tuftet på. En av informantene som representerer en ideell forening uttrykte det slik:

Vi har i dag en bedrift, det er et forsikringselskap, som bidrar med faste beløp i støtte til en av våre sosiale entreprenører, og de bidrar også med gratis arbeid og overføring av kompetanse. Første gang de tok kontakt med oss, var vi svært skeptiske og vi tenkte at vi ville bli utnyttet. Jeg ser likevel nå at de har en genuin egeninteresse i dette samarbeidet, og at den sosiale løsningen de støtter bidrar til å

forebygge fremtidige utgifter for forsikringssselskapet. Det er med andre ord en gjensidig nytte i dette samarbeidet.<sup>26</sup>

Spørsmål om hvorvidt sosialt entreprenørskap representerer en «erstatning eller et supplement» til de offentlige tjenestene, er et aspekt som kan fungere som en terskel. De fleste av våre informanter mener at potensialet i sosialt entreprenørskap først og fremst må knyttes til et *supplement*, og at det ikke bør komme i konkurranse med offentlige tjenester og aktualisere økt grad av privatisering. Andre uttrykket imidlertid at det nettopp er å bringe inn et konkurranseforhold i tilbud av tjenester som er en av fordelene og det innovative potensialet i sosialt entreprenørskap. Dette er med andre ord et spørsmål som knytter seg til ideologisk variasjon.

*Kompetanseheving* er forslaget som fremheves om det å skulle overkomme mistillit og manglende vilje til samspill mellom sektorer. Informanter i kommuner, og særlig refereres det til ledernivået, uttrykker et stort behov for kompetanseheving i kommunene som både omfatter hva sosialt entreprenørskap er og hva som kjennetegner deres egenart, hvilken rolle de kan spille i tjenesteutviklingen og hva slags løsninger som foreligger i den enkelte kommuner. Enkelte informanter mener at sosialt entreprenørskap ikke bør knyttes til ideell sektor som politisk felt, og mener at man i for liten grad har lyktes å definere sosialt entreprenørskap som en alternativ og parallell næringspolitikk i Norge.<sup>27</sup> Det vises til at problemet kan være at man i Norge mangler gode eksempler på sosialt entreprenørskap, og at man ellers i Norge har en tendens til å tenke at et tiltak *enten* må være ideelt eller næring og at problemet i Norge er at man ikke helt forstår slike løsninger som befinner seg mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Dette kan igjen være knyttet til måten både velferd og sivilsamfunn historisk sett er utviklet i Norge, hvordan offentlig sektor har overtatt mye av den ideelle tjenesteproduksjonen og hvordan for eksempel filantropisk tankegods og kooperativer i liten grad har fått særlig fotfeste i Norge sammenlignet med andre land.

### 3.5 Oppsummering

Oppsummert må det vektlegges at kunnskapen om sosialt entreprenørskap i liten grad er utviklet i kommuner, og det finnes liten grad av kunnskapsoverføring innad i kommuner og mellom kommuner. Det finnes enkeltpersoner som har erfaringer med sosiale entreprenører og dermed besitter mer kompetanse enn andre, og det finnes enkeltpersoner som også har en positiv holdning til innovasjon i kommuner og som dermed også ser positivt på utvikling av mer samarbeid med sosiale entreprenører. Erfaringen med sosiale entreprenører i kommuner synes minst utviklet på ledernivå og på nivåer der man har beslutningsmyndighet. Erfaringen synes ellers å være noe tilfeldig og avhengig av hvem sosiale entreprenører har kontaktet. I mange tilfeller er dette en kontakt som formidles

<sup>26</sup> Informant som representerer ledelsen i en ideell forening.

<sup>27</sup> En type sosialøkonomi slik man ser i flere andre europeiske land. Se eksempler fra Spania senere i rapporten.

gjennom inkubatormiljøer, eller så har sosiale entreprenører på eget initiativ tatt direkte kontakt med en rektor på en skole eller en leder på et sykehjem. Generelt fremstår lokale politikere som mer positive enn de som er administrativt ansatt i kommuner. Det kan muligens også knyttes til at flere synes å være mer positive i teorien, enn i praksis.

Det eksisterer en viss skepsis i kommuner til sosialt entreprenørskap. Det er et inntrykk som særlig vektlegges av sosiale entreprenører, men også av kommunalt ansatte. Denne skepsisen kan handle om ulike faktorer. For det første er sosialt entreprenørskap et mangfoldig felt av organisasjoner, og dermed også et felt som er vanskelig å gripe og ha en klar mening om. Sosiale entreprenører opererer inn mot ulike deler av offentlig sektor der hovedområdene er arbeidsinkludering, eldreomsorg og skole og oppvekst. Det er også et felt som omfatter ulike organisasjonsformer, ulik grad av profesjonalitet i driften, ulike metoder og ideologiske føringer. Skepsis mot dette nye feltet kan med andre ord knyttes til at det er uangripelig og komplekst. Vi tolker mye av denne skepsisen i kommuner til å handle om usikkerhet om hva sosialt entreprenørskap er. Det uttrykkes mindre skepsis til sosiale entreprenører med tilknytning til kjente ideelle organisasjoner som Kirkens Bymisjon, enn til sosiale entreprenører som er organisert som aksjeselskap. Skepsisen er for det andre også uttrykk for politiske holdninger, for eksempel et ønske om at offentlig sektor selv skal utvikle nye løsninger fremfor at de kjøpes inn utenfra av private og ideelle virksomheter. Denne skepsisen kan også være næret av offentlige debatter, for eksempel debatten om «velferdsprofittører» og aktører som tar ut privat profitt gjennom kontrakter med det offentlige. Et hovedfunn fra intervju med kommunalt ansatte er at det etterlyses kompetanseheving som både omfatter hva sosialt entreprenørskap er og hva som kjennetegner deres egenart, hvilken rolle de kan spille i tjenesteutviklingen og hva slags tilbud som finnes blant sosiale entreprenører i ulike kommuner.

I flere offentlige dokumenter knyttes sosialt entreprenørskap til omstilling og innovasjon i offentlig sektor, og til et fremvoksende behov for «samproduksjon» av tjenester i samspill mellom sektorer. Blant enkelte av våre informanter uttrykkes et slikt behov, mens andre stiller spørsmål ved dette behovet. Spørsmål om kommunens styringsansvar og hvordan kommunale ledere må innta nye former for arbeidsgiverroller i møte med sosiale entreprenører er noe som i liten grad er reflektert over blant våre informanter.

Kunnskap om sosialt entreprenørskap og erfaring med forhandlinger og kontraktinngåelse med slike virksomheter, er mer fremtredende blant våre Nav-ansatte informanter, enn informanter fra kommunene. I Nav virker en også mer åpen til sosiale entreprenører. Er forskjell til kommuneansatte er likevel at man i Nav i første rekke tenker om sosiale entreprenører som offentlige anskaffelser, og i mindre grad som et spørsmål om omstilling og «samproduksjon» av tjenester mellom sektorer. Forståelsen i Nav har med andre ord mer preg av NPM-tenkning om innkjøp, konkurranse i pris og mangfold, enn av post-NPM reformer (governance-reformer) om innovasjon, aktivt medborgerskap og nye samspillsformer mellom sektorer. Sammenlignet med rene bedrifter, ser man således sosialt



entreprenørskap som en måte å begrense omfanget profitt blant velferdstilbydere. I kommunene snakkes det derfor også mer om komplisert juss når det gjelder bruk av sosialt entreprenørskap, enn i Nav, og det uttrykkes større usikkerhet om hvilke juridiske implikasjoner samproduksjon med sosiale entreprenører eventuelt kan medføre. I den sammenheng vektlegges også at sosiale entreprenører ofte er nye/unge bedrifter som kan mangle stabilitet og profesjonalitet. Det at det uttrykkes mer skepsis i kommuner sammenlignet med Nav kan altså knyttes til en forskjell i perspektiv der «samproduksjon» knyttes til juridiske utfordringer, mens innkjøp av tjenester fra private og ideelle først og fremst handler om anbudsreglementet og et mangfold blant tilbydere som vektlegger kommersielle versus sosiale formål.

## 4. Innspill fra feltet; sosiale entreprenører, inkubatormiljøer og investorer

### 4.1 Sosiale entreprenørers organisasjonsform

Ideelt AS blir gjerne trukket frem som en organisasjonsform tilpasset sosiale entreprenører. Dette er ikke en egen organisasjonsform juridisk sett, men er en ordinær aksjeselskapsform der det er nedfelt retningslinjer i vedtektene for bruk av eventuelt overskudd, herunder at alt eller en viss andel av overskuddet skal gå tilbake til driften eller til andre ideelle formål. Noen av de sosiale entreprenørene i vårt materiale hadde nedfelt slike retningslinjer og oppfattet dette som hensiktsmessig ettersom det fantes noen midler fra stiftelser man kunne søke om som ideelt AS (og som frivillig organisasjon), men ikke som vanlig AS. Som ideelt AS kan man også i noen tilfeller slippe unna anbudsrunder for å få prosjektmidler, dette gjelder også om man er en frivillig organisasjon. Likevel var det flere som pekte på at det i realiteten ikke er noen stor forskjell på et vanlig AS og et ideelt AS, siden begge organisasjonsformene er kommersielle og at man lett kan endre på vedtektene i et ideelt AS dersom man skulle ønske å ta ut profitt. Innovasjon Norge gir støtte til kommersielle bedrifter og AS, ikke ideelle organisasjoner. Flere vektla at dette var bakgrunnen for at de valgte en tradisjonell aksjeselskapsform. Det ble også oppfattet som vanskeligere å få til langsiktig finansiering om man var en frivillig/ideell organisasjon, der man gjerne ble driftet gjennom kortsiktige prosjektmidler.

Noen informanter pekte på at brukerne av tjenester fra en frivillig/ideell organisasjon, og spesielt virksomheter som låg under kristne organisasjoner, kan føle seg stigmatisert på grunn av den kristne og ideelle profilen – at de fikk et hjelpetilbud heller enn et sysselsettingstilbud. På en annen side vil de ideelle aktørene i mye større grad få tillit fra kommunene, at dette er en organisasjonsform som kommunene forstår og har kjennskap til, noe som ikke alltid gjelder for de sosiale entreprenørene.

De fleste av våre informanter har valgt AS som organisasjonsform, blant annet fordi organisasjonsformen er transparent og ryddig i forhold til finans, jus, forretningsutvikling, produkt og tjenesteutvikling, og med klare regelverk i forhold til personalsiden. Denne organisasjonsformen er også godt kjent, noe som kan gjøre det enklere å bli forstått mellom annet i kommunene. Det ble også oppfattet som lettere å utvikle en bærekraftig økonomi som et vanlig AS, heller enn som et Ideelt AS eller en frivillig organisasjon. Selv om de fleste sosiale entreprenører er AS, og kommersielle, så er det for de fleste i svært liten grad snakk om noe reell profitt. Mange har aldri kommet så langt at de faktisk generer overskudd. Så for mange sosiale entreprenører har ikke dette profittfokusert vært av betydning, siden det aldri har vært noe profitt å snakke om.

Flere steder i Europa har det blitt etablert en egen juridisk organisasjonsform for sosial virksomhet, med begrensede muligheter for å ta ut privat profitt. I Norge er kanskje ideelt AS det nærmeste vi kommer en slik form per nå. Flere av våre informanter var likevel skeptiske til en slik egen selskapsform. En pekte for eksempel på at den organisasjonsformen som ble opprettet i Danmark med tanke på sosial virksomhet i liten grad er blitt brukt av sosiale entreprenører fordi organisasjonsformen ikke tillater overskudd. Samtidig ble det her pekt på at sosiale entreprenører er en uensartet gruppe som ikke så lett kan defineres inn i gjensidig utelukkende kategorier. De sosiale entreprenører anerkjenner kommuners behov for å kunne gjøre slike kategoriseringer, men de sosiale entreprenørene ville ikke nødvendigvis passe inn. De er en uensartet gruppe gjør som det er vanskelig å lage generelle regler og rammeverk for, og som passer for alle.

For noen av entreprenørene var størrelsen på virksomheten av betydning i møtet med kommuner. Her ble det pekt på at viss den sosiale virksomheten var nyetablert og med få ansatte, så var det enklere for kommunene å samarbeide med dem. De ble her sett på som ufarlige. Det var vanskeligere å samarbeide med kommuner viss virksomheten var større og mer institusjonalisert.

## 4.2 Organisasjonskultur og holdninger i det offentlige

En stor utfordring for de sosiale entreprenørene er det de mener er en grunnleggende skepsis mot kommersielle aktører i det offentlige, som en «ryggmarksrefleks» eller «allergi», at de ikke stoler på motivene til de sosiale entreprenørene og at de er motvillige til at «andre skal ta over kommunenes tjenester». I noen tilfeller blir sosiale entreprenører blandet sammen med private selskap og «velferdsprofittører» som skal tjene penger på velferdstjenester. Mange kommuner viser til manglende økonomiske rammer for å ta i bruk sosiale entreprenører, men her mener de sosiale entreprenørene at det handler mer om vilje til å bruke penger, eller vilje til for eksempel å søke om prosjektmidler, som ofte er tilgjengelige.

Fra de sosiale entreprenørene sitt perspektiv blir kommunene og det offentlige sett på som rigide: «De beveger seg på samme måte som fjell, de endrer seg, men det går så sakte at du ikke kan se det.»<sup>28</sup> En annen informant mente det var manglende endringsvilje i kommunene, og liten vilje til alternative løsninger. Det ble også pekt på en «nullfeilskultur» i kommunene, og en frykt for å gjøre feil som sosiale entreprenører tror bidrar til at offentlige ansatte ikke tør å prøve ut nye løsninger:

Det er en «nullfeilskultur» i kommunene der man er redde for å gjøre noe feil eller ta gale avgjørelser. Men om man skal drive med innovasjon så må man prøve og feile. Det å gjøre feil ligger i sakens natur, det må kunne være en viss fallhøyde, at ting kan justeres underveis, ingenting er perfekt fra starten av. For kommunene er det som at alle vil være innovative, men ingen vil gjøre noe nytt.<sup>29</sup>

Selv om sosiale entreprenører møter en del skepsis i kommunene, så var det også flere som påpekte at det var mye som fungerte i samarbeidet med kommuner. Her kunne det også være store forskjeller mellom ulike kommuner, der noen mente det var enklere i små kommuner, mens andre mente at kompetansen omkring sosialt entreprenørskap var mindre i de små kommunene, som igjen førte til større utfordringer. Det ble også pekt på forskjeller mellom det politiske og det administrative nivået i kommunene. Man kan for eksempel finne mye velvilje omkring sosialt entreprenørskap på det politiske nivået, mens det er liten vilje til gjennomføring på det administrative nivået. Her handlet det også om at det er vanskeligere å gjennomføre endringene på administrativt nivå, enn å snakke om det. I andre tilfeller kunne det være omvendt, at kommuneadministrasjonen var positiv til nye sosiale virksomheter, mens politikerne var skeptiske. I noen tilfeller kunne også det administrative nivået ha en mye bedre forståelse av sosialt entreprenørskap – at selv om politikerne ofte likte å snakke om sosialt entreprenørskap og ønsker å støtte det, så har de liten forståelse av hva det innebærer og liten vilje til faktisk å gjennomføre endringer. Dette gjaldt for eksempel vilje til å bevilge penger eller å gjøre det enklere for administrasjonen å kjøpe inn slike tjenester.

Også på ulike styringsnivå kunne det være forskjeller, der det på departements og direktoratnivå gjerne er en mye større kompetanse og forståelse rundt sosialt entreprenørskap, noe som ofte manglet på kommunenivå. Politiske skillelinjer, mellom høyre- og venstresiden hadde også i noen tilfeller påvirkning på samarbeid med sosiale entreprenører, både på kommune- og nasjonalt nivå. Noen kommuner kan være svært opptatt av nyskaping og gründervirksomhet, mens andre ikke er det. I noen tilfeller kunne også innpass i kommuner være avhengig av en person, for eksempel en ordfører eller en kommunalsjef, som i motsetning til resten av kommuneadministrasjonen eller politikerne ikke ønsket nye løsninger og samarbeid med sosiale entreprenører. Det kunne også fungere den andre veien, at sentrale personer i kommunen var pådrivere for sosialt entreprenørskap i motsetning til resten av kommuneorganisasjonen. I andre tilfeller kan en sosial entreprenør

<sup>28</sup> Sosial entreprenør som arbeider med inkludering av ungdom.

<sup>29</sup> Sosial entreprenør som arbeider opp mot kommuner innen eldreomsorg.

ha fått innpass i en kommune mens andre ikke får den samme behandlingen. Sosiale entreprenører kan også finne ulike holdninger til sosialt entreprenørskap i offentlig versus private velferdsinstitusjoner, der for eksempel private sykehjem har en større forståelse og vilje til å inngå samarbeid.

### 4.3 Fag og profesjon

En utfordring i møtet mellom sosiale entreprenører og det offentlige har å gjøre med profesjoner og fagkunnskap. Flere sosiale entreprenører kombinerer gjerne ulike fag og disipliner og er gjerne opptatt av ny vitenskapelig kunnskap og dokumenterbare effekter i sin virksomhet, noe som kan utfordrer grensene mellom ulike profesjoner og fag. Noen ansatte i kommuner kan her føle seg truet som profesjonsutøver og forsvarer heller egen profesjon heller enn å søke etter nye løsninger og kombinasjon av fagfelt og eksisterende kunnskap. Noen sosiale entreprenører mener her at det er liten åpenhet for ny vitenskapelig kunnskap og kombinasjoner av kunnskap i kommunene. Her har eksisterende profesjoner og profesjonsutøvere i liten grad evner til å kombinere kunnskapsfelt. En annen sentral problemstilling er forholdet mellom amatører og profesjonsutøvere. Flere sosiale entreprenører har ikke nødvendigvis en formell kompetanse innenfor sin virksomhet, men de er drevet av et sterkt personlig engasjement. En slik mangel på profesjonell kompetanse kan være en utfordring i møtet med kommuner. Dette gjelder mellom annet på skolefeltet, der entreprenører kanskje mangler faglig pedagogisk kompetanse.

### 4.4 Byråkrati og organisasjonsnivå

Sosiale entreprenører er gjerne opptatt av å få til varige sosiale endringer på systemnivå. For å få til dette er det viktig at nye løsninger blir tatt i bruk og blir forankret på alle politiske nivå. Her er det viktig for mange sosiale entreprenører at de arbeider både på grasrotnivået, med den konkrete tjenesten, men at de også arbeider opp mot det politiske systemet, både kommunalt, fylkeskommunalt og på nasjonalt nivå – i direktorat og departement. Det er her viktig at de nye løsningene blir forankret på høyere politiske nivå, noe som igjen kan legge press på kommunene til å ta i bruk disse løsningene. En utfordring for sosiale entreprenører er her gjerne at de ikke får innpass på høyere nivå, men må for eksempel gå fra skole til skole, eller sykehjem til sykehjem, heller enn å få snakke med flere enhetsledere samtidig eller med kommunen. Man må også ofte gå fra kommune til kommune heller enn å kunne samarbeide med fylkeskommuner, eller direktorat eller departement.

På kommunenivå så kan det være enklere å nå frem til beslutningstakere i små kommuner heller enn store, nettopp på grunn av størrelsen på kommunene. I små kommuner er det gjerne en mye kortere vei til beslutningstakere, det er mindre byråkrati og en mer oversiktlig organisasjon. Avstanden mellom avdekte behov og de som kan løse det er kortere. I større kommuner er byråkratiet større, det er vanskeligere å nå frem til beslutningsmyndigheter og

på de lavere nivåene så mangler de slik myndighet. Det kan gjerne ta så lang tid å nå frem at entreprenørskapet dør ut og forsvinner i byråkratiet. Kommunenes og det offentlige oppdeling i separate etater og felt kan også være en utfordring for samarbeid med det offentlige. Siden et sosialt entreprenørskapsprosjekt ofte jobber på tvers av ulike fagfelt kan det være vanskelig når kommuner er sektorinndelt og det kan være liten grad av kommunikasjon på tvers.

## 4.5 Anbudssystem og kompetanse

En sentral utfordring for de sosiale entreprenørene er å få til langsiktighet i drift, og dette kan man få til blant annet ved hjelp av langsiktige kontrakter med det offentlige. Når man er organisert som AS må man oftest inn i anbudsrunder for å få offentlige midler og man må konkurrere på like vilkår som alle andre kommersielle velferdsprodusenter. Sosiale entreprenører mener at disse anbudene er lite tilpasset deres form for organisasjon, og blant annet den doble bunnlinjen, og de får problemer med å oppfylle kravene som stilles. Det er for eksempel et minimumskrav til hvor mange ansatte virksomheten skal ha, noe som ofte er vanskelig for sosiale entreprenører fordi de er i en oppstarts- og utviklingsfase med få ansatte og ustabil økonomi. Det offentlige stiller visse krav til søkere på anbudsmiddel fordi de trenger stabile partnere som de har tillit til. Utfordringen er her at flere sosiale virksomheter vil ha vansker med å bli stabile og tillitsverdige uten å få kontrakter med det offentlige. Kontrakter med det offentlige er tidsbegrenset, og flere informanter vektlegger at de ofte har for kort tidshorisont slik at organisasjonene får driftsproblemer på sikt.

Her bør det kunne utformes noen regler, eller et system for hvordan det offentlige kan samarbeide med sosiale entreprenører, og det må utformes nye kriterier i anbudsprosessen. Det offentlige må slakke litt på de formelle kravene til tilbydere og de bør i større grad invitere inn potensielle tilbydere til diskusjon av løsninger og utlysninger før utlysningen blir laget. Dette har også sammenheng med et annet problem som sosiale entreprenører ser i anbudssystemet, nemlig at det i offentlige anbud blir lyst ut eksisterende måter å gjøre ting på, etablerte metoder og fremgangsmåter, heller enn å stimulere til nye løsninger og innovasjon. Viss løsningene er definert så har man allerede der begrenset utviklingen ved at man går glipp av nye aktører og nye ideer. Her kunne man i større grad lyst ut sosiale problemer som man ønsker innspill til løsninger på, heller enn å gjøre det samme som er gjort før. Sosiale entreprenører vil så kunne komme med nye løsninger som kommunen kanskje ikke har tenkt på før, med ny kompetanse og ny kunnskap. Som en informant påpekte, så kan man finne eksempler der kommuner har satt i gang pilotprosjekt med sosiale entreprenører for å skape innovasjon, og der det har blitt utarbeidet større anbud basert på slike prosjekt, men problemet for de sosiale entreprenørene er da gjerne at de ikke selv er kvalifiserte til å søke. Ønsker egentlig kommunene samarbeid med sosiale virksomheter på lang sikt, eller er det slik at de sosiale entreprenørene bare skal komme opp med de gode ideene og at kommunene gradvis skal ta over?

Sosiale entreprenører får gjerne høre at det er noen juridiske utfordringer i forhold til anbudsprosesser og i samarbeid med sosiale entreprenører. Men, dette viser seg ofte å ikke være reelle problem, i følge sosiale entreprenører, men heller at det er snakk om feiltolkninger eller strenge fortolkninger av det juridiske rammeverket. Kommunene tolker gjerne rammeverket i smalest mulig forstand, og er redde for å gjøre noe feil. Dette fører igjen til at man ikke tør å prøve ut nye ting. Her blir manglende kompetanse i kommunene trukket frem av flere av våre informanter som et viktig hinder for bruk av sosiale entreprenører i offentlig tjenesteyting. Det blir opplevd at mange kommuneansatte ikke har kompetanse til å forstå nye behov og utfordringer, løsninger og konsept. De klarer ikke å se merverdien i de sosiale virksomhetene. Det offentlige tror de kjøper inn det som trengs, men her kjøper de inn eksisterende løsninger som ikke nødvendigvis fungerer, de kjøper ikke innovasjon. Som en informant sa: «man må gjøre mer av det man ikke får til».<sup>30</sup> Her er det behov for å få inn nyskaping som en del av kravene i anbudene.

## 4.6 Offentlige budsjetter og støtteformer

Fra sosiale entreprenørers perspektiv er det liten fleksibilitet i offentlige budsjetter til å prøve ut nye ting, fordi kommunene ikke klarer å oppdage nye behov. Offentlige midler er også i stor grad øremerkede og har lite rom for nyskaping. En informant mener at støttesystemet i Innovasjon Norge er for rigid når det gjelder hvem som kan få støtte. Her er det for eksempel begrensinger for hvor mye offentlig støtte virksomheter kan ha, og de vil helst støtte aksjeselskap. Nav har en pott på 8 millioner årlig til støtte for sosiale entreprenører, men her må man være et ideelt aksjeselskap for å få støtte, ikke vanlig AS. I ulike kommuner er det også ulik tilgang til økonomiske ressurser til å sette i gang entreprenørskapsprosjekt. Kommunene opererer og med kalenderårsbudsjett og har dermed ikke mulighet for å teste ut nye løsninger på lang sikt. Men, som vi var inne på over handler det også om vilje til å bruke penger, i følge sosiale entreprenører.

## 4.7 Oppsummering

Flertallet av våre informanter har valgt aksjeselskap som organisasjonsform, og begrunner det med at den er transparent og ryddig i forhold til finans, juss, forretningsutvikling, produkt og tjenesteutvikling, og har et klart regelverk knyttet til personal. De oppfatter også at kommuner og offentlig ansatte i større grad forstår hva denne organisasjonsformen er, sammenlignet med begrepet sosial entreprenør. Samtidig blir virksomhetene som er organisert som aksjeselskap også likestilt med andre private velferdsprodusenter og må ofte inn i krevende anbudsrunder for å få offentlige midler. Her konkurrerer de på like vilkår som de andre private velferdsprodusentene, og disse anbudene er ikke tilpasset sosiale

---

<sup>30</sup> Jf. intervju med sosiale entreprenører.

entreprenører. Den sosiale dimensjonen kan være konkurransehemmende for sosiale entreprenører. De opplever at kommuner og Nav ikke vektlegger samfunnseffekten og den sosiale dimensjonens potensielle merverdi i sin vurdering av «kvalitet», og de etterlyser således at det legges inn krav til sosial merverdi i offentlige anbud. Nyetablerte og små sosiale entreprenørskapsvirksomheter kan ofte oppleve lettere tilgang i kommunene når de kan få midler til prøveprosjekter og utvikling. Men når nye anbud, som kan ha vært inspirert av slike prøveprosjekter, ble lyst ut ville de likevel ikke nå frem i konkurransen på grunn av krav til størrelse og stabilitet i virksomheten.

I møtet med kommuner opplever de sosiale entreprenørene at det er vanskelig å nå frem til beslutningstakere, til de som tar avgjørelser om å ta i bruk deres tjenester. De opplevde også at det var lite rom og fleksibilitet i offentlige budsjetter for å ta i bruk nye løsninger på velferdsutfordringer. I stedet for å ta kontakt med kommuneadministrasjon, så velger mange sosiale entreprenører å ta direkte kontakt med de institusjonene som deres tjenester er rettet inn mot, for eksempel henvender de seg til rektor på en skole eller til leder for sykehjem. De etterlyser her mer kompetanse omkring hva sosialt entreprenørskap er hos avdelingsledere og i sentraladministrasjon i kommuner, og blant andre offentlige ansatte i direktorat, departement og profesjoners fagorganisasjoner.

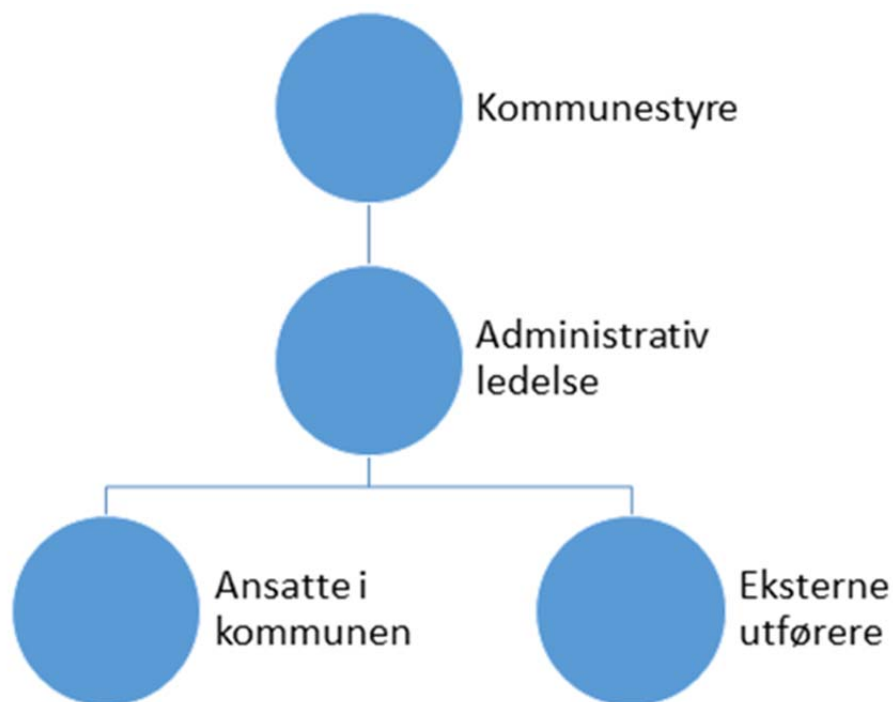
I tillegg til, eller som en følge av manglende kompetanse opplever mange sosiale entreprenører en grunnleggende skepsis mot kommersielle aktører i det offentlige. De opplever en mistillit mot motivene hos sosiale entreprenører, og bekymring for at «andre skal ta over kommunenes tjenester». Sosiale entreprenører opplever også at deres egen kombinerings av ulike fag og disipliner, og av nye vitenskapelige resultater og metoder, utfordrer fagkunnskap og profesjonene i offentlig sektor, noe som også gjør tilgangen vanskelig.

## 5. Folkevalgte og administrative styringsutfordringer

Kommunestyret har den øverste myndigheten i kommunen – det er dette som ligger i folkevalgt styring. Kommunestyret kan delegerer myndighet til andre folkevalgte organer og til rådmannen. Når det gjelder bruk av sosiale entreprenører er det gjerne kommuneadministrasjonen som har kontakten med og organiserer bruken av tjenester som tilbys gjennom sosialt entreprenørskap. De overordnede styringssignalene – både om hvilke tjenester som skal prioriteres og om hvilken holdning kommunen skal ha til bruk av sosialt entreprenørskap - er det likevel de folkevalgte som har. De folkevalgte har også ansvar for å kontrollere at politiske vedtak om tjenesteproduksjon blir fulgt opp. De har dermed et kontrollansvar også når det gjelder oppgaver løst gjennom sosialt entreprenørskap.

Selv om de fleste kommunale oppgaver fremdeles løses internt i kommuneorganisasjonen, er det blitt mer og mer vanlig å sette enkelte oppgaver ut til eksterne oppdragstakere. Det finnes dermed to spor for kommunal oppgaveløsning, og disse to har litt ulike styringsmekanismer knyttet til seg. De to sporene er illustrert i figuren under.

**Figur 6:** To spor for kommunal oppgaveløsning.



Innad i kommunens administrasjon er styringen stort sett basert på instruksjonsmyndighet som følge av hierarkisk organisering og arbeidsavtaler, mens styringen av eksterne oppdragstakere må ha grunnlag i kontrakt mellom kommunen og den enkelte oppdragstakeren. Når oppdrag gis til eksterne, har kommunens administrasjon en bestillerrolle. I tradisjonell forstand handler bestillerrollen om å definere hva kommunen trenger og den økonomiske rammen, framforhandle avtale og følge opp avtaleforholdet, blant annet ved å vurdere om resultatene er i henhold til avtalen. Bruk av sosiale entreprenører utfordrer en slik bestillerrolle. Sosialt entreprenørskap krever ofte et større innslag av samhandling mellom kommunen og mulige tilbydere, ikke minst når det gjelder å utforme selve bestillingen og avgjøre om resultatmål er nådd. Som nevnt i kapittel 1 ligger sosialt entreprenørskap gjerne nær det man i litteraturen omtaler som samstyring (Røiseland og Vabo 2012), og som kjennetegnes av at autonome og likestilte aktører i fellesskap produserer noe de ikke ville klart å få til alene. Bruk av sosialt entreprenørskap skiller seg i praksis ut fra tradisjonell utkontraktering ved at entreprenørene og kommunen i fellesskap definerer hvilke oppgaver som trengs å løses. Dette skaper visse utfordringer både for folkevalgt og administrativ styring og kontroll.



**Faktaboks: Samskaping og samstyring**

Samskaping og samstyring er beslektede og delvis overlappende begreper. Samskaping betyr at flere aktører går sammen om å skape verdier og velferd på nye måter. Samstyring er et litt snevrere begrep og viser til ikke-hierarkisk, målrettet samhandling mellom autonome, likeverdige aktører i offentlig og privat sektor. Samstyring som styringsform vil gjerne brukes i tilfeller der offentlige og private aktører går sammen for å samskape noe.

## 5.1 Folkevalgt styring av sosialt entreprenørskap

Kommunenes folkevalgte organer har ulike roller knyttet til sosialt entreprenørskap. For det første kan kommunestyret velge å ta initiativ til bruk av sosiale entreprenører. Dette kan kommunestyret gjøre gjennom føringene de gir når de fatter vedtak om oppgaveløsning i kommunen – slike føringer kan i større eller mindre grad åpne for bruk av sosiale entreprenører. Kommunestyret kan for eksempel velge helt eksplisitt, gjennom vedtak, å åpne for bruk av sosialt entreprenørskap i bestemte sektorer eller for bestemte oppgaver. Kommunestyret kan også gå inn i enkeltsaker. For det andre har kommunestyret en rolle når det gjelder å sikre finansiering av oppgaveløsning, også dersom oppgavene løses av sosiale entreprenørbedrifter. I mange tilfeller vil administrasjonen ha fått nødvendig økonomisk handlingsrom gjennom budsjettvedtak og budsjettfullmakter, men der det trengs bevilgningsvedtak eller budsjettfullmakt fra kommunestyret, må dette nivået trekkes inn. For det tredje skal kommunestyret ivareta kontrollansvaret sitt. I henhold til kommuneloven velger kommunestyret et kontrollutvalg som på kommunestyrets vegne fører tilsyn med virksomheten. I siste instans har kommunestyret ansvaret for at alt som skjer i regi av kommunen er innenfor lovgivningens rammer og i tråd med kommunens egne vedtak. Kommunens kontroll med eksterne oppdragstakere handler først og fremst om kontroll med kontraktsoppfølgingen. Den utføres av kommunens administrasjon. Kontrollutvalget med kommunerevisjonen er kommunestyrets organer for kontroll av kommunens egen virksomhet, og de kan kontrollere administrasjonens kontroll med de eksterne utførerne. Folkevalgt kontroll med sosiale entreprenører begrenser seg med andre ord til å kontrollere at de sosiale entreprenørene blir kontrollert. Det er imidlertid viktig at de folkevalgte, når de delegerer slik oppfølging til administrasjonen, uttrykker tydelig hvilke sider ved

oppgaveutførelsen de ønsker at skal kontrolleres, og at de er med å utforme forventinger til sosiale entreprenører – i hvert fall på et overordnet nivå.

## 5.2 Administrative utfordringer og arbeidsgiverrollen

Kommunens administrasjon har en sentral rolle når det gjelder kommunenes bruk av sosiale entreprenører. Siden sosiale entreprenører som oftest er ansatt i eksterne virksomheter som inngår avtaler med kommunen, er det først og fremst i arbeidet med å inngå og følge opp kontrakter at de administrative utfordringene ligger. De sosiale entreprenørene er ikke ansatte i kommunen, og de regnes heller ikke som frivillige bidragsyttere. I et slikt bilde blir kommunens rolle som arbeidsgiver sekundær. Samtidig berører bruk av sosiale entreprenører likevel ledere med arbeidsgiveransvar i kommunen på flere måter. Kommunale ledere har ansvar for at pålagte oppgaver blir løst, og de ansatte er deres virkemiddel for å gjøre dette. Ved bruk av sosialt entreprenørskap får kommunale ledere en ny ressurs til disposisjon, og bruken av denne ressursen må koordineres og avveies opp mot bruk av kommunalt ansatte. Videre vil kommunale ledere i praksis kunne oppleve å få en form for lederansvar overfor sosiale entreprenører, dersom ansatte fra sosiale entreprenørbedrifter går inn i tjenesteproduksjonen og arbeider der over tid. Dette vil særlig gjelde den kategorien av sosiale entreprenører som får bestemte privilegier i anbudskonkurranser, fordi de representerer en sosial merverdi gjennom for eksempel tilrettelagt arbeid for grupper som ellers ofte blir ekskludert i arbeidslivet, som nevnt i kapittel 1. Vi vil komme tilbake til dette i avsnittene under.

### Kommunal arbeidsgiverpolitikk

Kommunen har altså i utgangspunktet ingen formell arbeidsgiverrolle overfor sosiale entreprenører, men noen av avveiningene kommuner må gjøre i forbindelse med arbeidsgiverrollen kan likevel gjelde sosiale entreprenører. Vi vil her kort skissere hva som ligger i kommunal arbeidsgiverpolitikk, og se på hvordan denne kan tenkes å berøre forholdet mellom kommunen og sosiale entreprenører.

Kommunenes arbeidsgiverpolitikk bygger på Hovedavtalens mål om samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse. Hovedavtalen er en overordnet tariffavtale mellom kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS og arbeidstakernes organisasjoner. Den regulerer spørsmål av grunnleggende karakter mellom disse to partene, blant annet spørsmål om medbestemmelse og om arbeidsgiver og tillitsvalgtes rettigheter og plikter (del B og C).

Det heter i hovedavtalen at «En videreutvikling av kommunesektoren skal gi tjenester av høy kvalitet, skape trygge arbeidsplasser med meningsfylt arbeid og et godt arbeidsmiljø. Godt

samarbeid mellom politikere, ledere, ansatte og deres organisasjoner er en forutsetning for å få dette til.» Hovedavtalen omfatter ikke samarbeid med eksterne oppdragstakere som for eksempel sosiale entreprenører, men hensynet til samarbeid mellom de nevnte partene vil kreve at bruk av sosialt entreprenørskap vurderes i lys av hva disse partene mener, eller i hvert fall at partene inngår i en form for dialog om bruk av sosiale entreprenører.

Arbeidsgiverrollen utøves av kommunestyret eller fylkestinget som kollegialt organ. Den daglige utøvelsen av arbeidsgiveransvaret er delegert til rådmannen gjennom delegeringsreglementet, men det er kommunestyre og fylkesting som har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen. Dette ansvaret er hjemlet både i kommuneloven og i avtaleverket (Del B§2-1 i Hovedavtalen) og ivaretas, ifølge KS best gjennom å vedta en arbeidsgiverpolitikk og en arbeidsgiverstrategi – ikke gjennom vedtak i enkeltsaker (KS 2007). Arbeidsgiverpolitikken gir overordnede målsettinger for hvordan arbeidsgiverrollen utøves, mens en arbeidsgiverstrategi konkretiserer arbeidsgiverpolitikken med definerte tiltak og tydelig oppfølgingsansvar. En arbeidsgiverpolitikk for en fremtidig situasjon der kommunesektoren ikke klarer å løse alle velferdsoppgavene alene fordrer at kommunene diskuterer hva som kreves av arbeidsgiverrollen, for eksempel når kommunen samarbeider med sosiale entreprenører. I KS' refleksjonshefte for utvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk, *Skodd for framtida* (KS 2014), understrekes det at samarbeid med blant annet sosiale entreprenører gir nye kompetansebehov og behov for andre lederferdigheter (KS 2014:24). I *KS' Guide til god ledelse* (KS 2015) vises det videre til at kommunale ledere i fremtiden må involvere innbyggere og andre aktører i utvikling av tjenestene, samt legge til rette for læring og utvikling. Videre understrekes viktigheten av tydelige rolleavklaringer mellom kommunale leder, medarbeidere og sosiale entreprenører (KS 2015:11). Som lederideal trekkes i *Guide til god ledelse* blant annet ledertypene «nettverkssmeden» og «utforskeren» frem. Nettverkssmeden er en leder som er god til å tenke nye samarbeidspartnere inn i utviklingen av oppgaver og tjenester, som ser hvordan ulike aktører kan spille sammen og forsterke hverandre positivt, og som er bevisst på at viktige oppgaver krever involvering og tydeliggjøring av felles ansvar (KS 2015:21). Utforskeren er en leder som leter etter og prøver ut nye løsninger, som ikke er redd for å sette andres ideer ut i livet, og som er raus og inviterer andre med (KS 2015:29). Lederidealene peker mot egenskaper som vil kreves av kommunale ledere i en fremtidig situasjon der bruk av sosiale entreprenører blir vanligere. Som vist i kapittel fire etterlyser sosiale entreprenører også disse egenskapene hos kommunale ledere. Spesielt pekes det på at det i mange kommuner er en grunnleggende skepsis til eksterne velferdsaktører og at den kommunale «nullfeilskulturen» og redselen for å gjøre feil, hindrer den prøvingen og feilingen som er nødvendig for å få til god innovasjon. Informantintervjuene blant de kommunalt ansatte gir i liten grad svar på om det er disse eller andre ferdigheter man mener vil kreves av kommunale ledere som samarbeider med sosiale entreprenører. Den generelle holdningen til de kommunale aktørene som er intervjuet i dette prosjektet er at sosialt entreprenørskap foreløpig er for nytt i Norge til at

de vet hvilken betydning det har for kommunen generelt og for kommunale ledere spesielt, og at de er usikre på hvordan sosialt entreprenørskap som et helhetlig felt skal oppfattes.

En kan imidlertid forestille seg at kommunale ledere vil måtte etablere en klar rolleforståelse knyttet til hvilken myndighet de som kommunale ledere har til å instruere de som er ansatt i sosiale entreprenørbedrifter. Selv om relasjonen mellom kommunen og de sosiale entreprenørene i utgangspunktet er kontraktstyrt, vil kommunale ledere likevel måtte forholde seg til de sosiale entreprenørene, kanskje på en daglig basis, og sørge for at arbeidet de gjør bidrar til god kommunal oppgaveløsning. Videre vil kommunale ledere måtte utøve lederskap og tilrettelegge for at kommunale medarbeidere skal kunne samarbeide godt med sosiale entreprenører. En kan for eksempel tenke seg at det kan oppstå konflikter dersom de kommunalt ansatte opplever at arbeidsoppgavene deres er truet av sosiale entreprenører. Både kan det oppstå konflikter knyttet til hvem som skal gjøre en oppgave, og det kan oppstå konflikter knyttet til hvordan oppgaver skal utføres. Dette vil det være et kommunalt lederansvar å håndtere. Det krever noe også av medarbeiderne å skulle samarbeide med sosiale entreprenører, og det er ledelsens oppgave både å formidle hva som kreves og forventes og å legge til rette for godt samarbeid. I en slik situasjon kan en tenke seg at det er behov for andre lederferdigheter enn i den tradisjonelle og hierarkisk oppbygde kommuneorganisasjonen. For eksempel vil det være nødvendig at kommunale ledere er åpne for at ting kan gjøres på andre og nye måter, og at de kan skape en kultur for læring, slik at kommuneorganisasjonen kan lære av de sosiale entreprenørene. Videre kan det være behov for at ledere arbeider aktivt for å trygge de kommunalt ansatte i forhold til sin egen jobb, slik at de ikke føler seg truet av de sosiale entreprenørene. Det vil også være behov for rutiner for kontinuerlig å vurdere hvordan den kommunale oppgaveløsningen blir påvirket av de sosiale entreprenørenes tilstedeværelse.

I KS' Arbeidsgiverstrategi *Skodd for framtida* (KS 2014) heter det blant annet at en god arbeidsgiverpolitikk skal bidra til å synliggjøre forholdet mellom tjenestebehovet og den kompetansen man har tilgjengelig. Det pekes på behovet for å ta stilling til hvem kommunen kan samarbeide med framover, og hvordan kommunen kan invitere andre aktører inn i oppgaveløsningen. Her kan man tenke seg at den enkelte kommune i sin arbeidsgiverpolitikk identifiserer behovet for bruk av andre aktører i tjenesteproduksjon, deriblant sosiale entreprenører - altså at det gjøres rom for bruk av sosiale entreprenører. Foreløpig indikerer våre informantintervjuer at det er lite refleksjon rundt behovet for bruk av sosiale entreprenører i kommuneorganisasjonen.

Videre skal en god arbeidsgiverpolitikk legge til rette for innovasjon og nyskaping både i organisering og utøvelse av tjenestene, samt samskaping og oppgaveløsning i samarbeid med andre. Slik tenkning er allerede på vei inn i norske kommuner. I Asker kommunes handlingsprogram 2016–2019 heter det for eksempel at «Vår innovasjonsstrategi slår fast at vi skal tenke samskaping i alt vi gjør» (asker.kommune.no). Også her kan man tenke seg at bruk av sosiale entreprenører er relevant å vurdere, og at dette kan nevnes eksplisitt i

kommunens arbeidsgiverstrategi. Hvis kommunestyre eller fylkesting på forhånd har tenkt gjennom hvorvidt og eventuelt hvor kommunen ønsker bistand fra sosiale entreprenører i sin tjenesteproduksjon, og dette eksplisitt nedfelles i gjeldene dokumenter (for eksempel kommunens arbeidsgiverstrategi), vil det gjøre det lettere for rådmann eller den med delegert ansvar å benytte seg av sosiale entreprenørbedrifter når muligheten dukker opp. Som nevnt i kapittel 4, vil en kartlegging og registrering av sosiale entreprenører som tilbyr ulike løsninger lokalt, kunne bidra til dette.

Sosiale entreprenører kan også by på arbeidsgiverpolitiske utfordringer. En god arbeidsgiverpolitikk skal, ifølge KS skissere en tydelig, klar og åpen organisasjon (KS 2007). I prinsippet skulle ikke dette by på spesielle utfordringer, fordi samarbeidet med sosiale entreprenører gjerne styres av kontrakter der roller, og forventninger, i hvert fall ideelt sett, skal være tydelig plassert. I praksis kan det likevel tenkes at ansatte i den eksisterende kommuneorganisasjonen vil oppleve det som at de sosiale entreprenørene kommer inn i organisasjonen fra siden og ikke har en gitt plass i det etablerte, kommunale hierarkiet. Det har etter hvert utviklet seg klare formelle og uformelle strukturer rundt utkontraktering av tjenester. Både ledere og ansatte har en klar forståelse av hvilke roller private oppgaveløsere i ulike sektorer har, og hva som er ansvarsdelingen mellom for eksempel kommunalt ansatte i hjemmehjelpen og hjemmehjelpstjenester innkjøpt fra private firmaer. Når det gjelder bruk av sosialt entreprenørskap er dette for de fleste kommuner noe nytt, og det har ennå ikke etablert seg klare forventninger til hvilken rolle disse har vis a vis kommuneorganisasjonen, hvilke oppgaver de skal løse og hvilken logikk de opererer etter. Som vi har drøftet i kapittel 1 og 2 kan dette også knyttes til at feltet av sosiale entreprenører er mangfoldig og de fyller ulike roller. Mens kommuneansatte og kommunale ledere er vant til å forholde seg både til privat og frivillig sektors logikk, er den sosiale entreprenørskapslogikken, som diskutert innledningsvis, noe litt annet. Det er også uklart hvorvidt det er den ideelle eller den private logikken som gjelder for sosialt entreprenørskap som eget felt ettersom de fordeler seg i begge sektorene avhengig av organisasjonsform. Dette kan gjøre det nødvendig for kommunale ledere å være ekstra oppmerksomme på hvordan samarbeidet med de sosiale entreprenørene skal utøves i praksis.

Videre skal arbeidsgiverpolitikken åpne for at medarbeidere og tillitsvalgte er medarkitekter ved endringsprosesser. Sosiale entreprenører vil typisk trykke på for endringer, og et spørsmål blir da hvilken rolle henholdsvis entreprenørene, de kommuneansatte og kommuneledelsen skal ha. Her kan det blant annet ligge en utfordring med hensyn til å gi de kommunalt ansatte den samme muligheten for å initiere endringer og være medarkitekt i endringsprosesser, som de sosiale entreprenørene har. Med hensyn til innovasjon kan med andre ord forholdet mellom *intraprenører* og *entreprenører* omtales i arbeidsgiverstrategien. Videre vil arbeidsgiverrollen overfor de kommunalt ansatte også måtte romme situasjoner der de kommuneansatte vil måtte samarbeide med andre. Det betyr at kommunen som arbeidsgiver må skape en kultur der de ansatte aksepterer at noen kommer inn utenifra. I noen tilfeller vil sosiale entreprenører arbeide tett med kommuneansatte, for eksempel som

aktiviteter eller trivselsledere i en institusjon. De sosiale entreprenører vil da ikke være underlagt samme hierarkiske styringsstruktur som de andre ansatte, men vil likevel måtte tilpasse seg gjeldende organisasjons- og kommandostruktur. En aktivitet i en institusjon vil i praksis kunne komme til å forholde seg til for eksempel institusjonslederen som sin sjef, uten at det foreligger noen formell arbeidsgiver-arbeidstaker-relasjon. Det vil kunne oppstå situasjoner der kommunale ledere vil kunne pålegge sine ansatte for eksempel utvidet eller endret arbeidstid eller andre endringer i rutinene, men hvor slike endringer må fremforhandles med den sosiale entreprenøren. Det kan også gjelde den sosiale siden ved jobben, samt rollen som personalleder: Skal for eksempel de sosiale entreprenørene være med på julebord og sommerfest, skal de få subsidiert mat i kantinen, og skal fødselsdagene deres informeres om på intranettet? Hvilket ansvar skal kommunale ledere ta hvis sosiale entreprenører sliter med personlige problemer, med motivasjon, eller det oppstår konflikter mellom egne ansatte og sosiale entreprenør – har lederne et sosialt ansvar også overfor entreprenørene? I praksis vil de fleste ledelsesoppgaver som kommunale ledere har overfor egne ansatte også kunne gjelde overfor de sosiale entreprenørene, gitt at de er lokalisert i etaten over noe tid. Akkurat hvordan slike situasjoner løses må avgjøres på det enkelte tjenestested og i det enkelte tilfelle, men relasjonen mellom de sosiale entreprenørene og kommunale ledere, samt det at kommunale ledere vil få ansvar for å sikre at deres ansatte samarbeider godt med sosiale entreprenører, kan omtales i for eksempel en arbeidsgiverstrategi. I noen tilfeller kan grensen mellom frivillige og sosiale entreprenører være uklar, og for frivillige hender det at kommunen må ta på seg et arbeidsgiveransvar. Dette er uklartheter som også vil kunne oppstå i forhold til sosiale entreprenører. En av informantene i dette prosjektet som arbeider med utdanning av ledelse av frivillige ved det nasjonale kompetansesenteret «Verdighetssenteret», pekte på flere slike nye utfordringer som oppstår når frivillige i større grad skal integreres i offentlig sektor på for eksempel sykehjem eller sykehus, og der det finnes gråsoner og ulike praksiser for roller de frivillige spiller. En økt bruk av frivillige i offentlig sektor fremgår i den nye *Nasjonale strategier for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet 2015–2020* (Helse- og omsorgsdepartementet 2015), så dette er et tema som kan forventes å bli mer belyst fremover.

Hvorvidt kommunale arbeidsgivere vil støte på utfordringer av denne typen er i første omgang spekulasjoner. Ingen av de informantene vi har intervjuet opplever dette som et problem per i dag, verken kommunalt ansatte eller de ansatte i entreprenørbedriftene. Vi har imidlertid intervjuet i en situasjon hvor sosialt entreprenørskap, særlig for kommunene, oppleves som noe nytt, som ikke er tydelig avgrenset i forhold verken til frivillige eller private, og som ennå ikke har funnet sin rolle. Fokus, fra kommunerepresentantene, er først og fremst på fenomenet sosialt entreprenørskap som sådan, og refleksjonen knytter seg til hva som er slike bedrifters bidrag til den kommunale driften. Det er lite refleksjon knyttet til relasjonen mellom kommunen som arbeidsgiver og de sosiale entreprenørene. Ettersom erfaringen med sosiale entreprenører blir bredere er det rimelig å anta at refleksjonen omkring relasjonen også utdypes.

Arbeidsgiverpolitikken skal også bidra til at kommuneorganisasjonene utvikler seg og lærer i samspill med lokalsamfunnet (KS 2007). Her kan sosiale entreprenører være en ressurs, fordi de aktualiserer et aktivt medborgerskap og fungerer som bindeledd og kanaliserer inn problemer og løsninger som finnes i lokalsamfunnet, og som kommuneorganisasjonen kanskje ikke har klart å fange opp alene. Dette betinger at arbeidsgiver har klart å etablere en kultur for læring og utvikling, og at man etterspør nye løsninger. Dersom en slik holdning eksplisitt uttrykkes i arbeidsgiverstrategien, kan det gjøre det lettere for kommunen å inngå avtaler med sosiale entreprenører.

### Hvilke konsekvenser har sosialt entreprenørskap for rekrutteringspolitikken til kommunen?

Kan sosialt entreprenørskap være en måte å rekruttere arbeidstakere på? Intervjuene som er gjennomført viser at kommunene ikke ser på samarbeid med sosiale entreprenørbedrifter som en måte til å trekke seg relevant og kompetent arbeidskraft på. Heller ikke entreprenørene opplever at kommunene er ute etter å rekruttere folk fra sosiale entreprenørbedrifter. Hvis sosialt entreprenørskap i fremtiden blir hyppigere brukt enn det blir per i dag, kan en tenke seg at det vil være en måte kommuner og fylkeskommuner kan vise seg frem som attraktive arbeidsplasser for unge arbeidstakere. Noen entreprenører opplever, eller frykter, at kommunen skal stikke av med den ideen de prøver å selge inn og gjøre den til sin egen. Sosiale entreprenører uttrykker blant annet at sosialt entreprenørskap kan være en innovasjonsarena for kommuner, men uten at kommunene selv bærer risikoen ved å starte opp nye tiltak og at de i stedet ønsker å ta over løsninger først når den viser seg å være bærekraftig. Det er ingen av våre informanter som opplyser at de har opplevd at kommunen stikker av med arbeidstakerne i de sosiale entreprenørbedriftene. En kan likevel tenke seg at sosialt entreprenørskap kan innvirke på kommunens omdømme som arbeidsplass. Kommuner som legger til rette for gründervirksomhet og entreprenørskap vil kanskje virke attraktive, særlig på unge arbeidstakere. Her er likevel kanskje holdningen til intraprenørskap viktigere enn entreprenørskap.

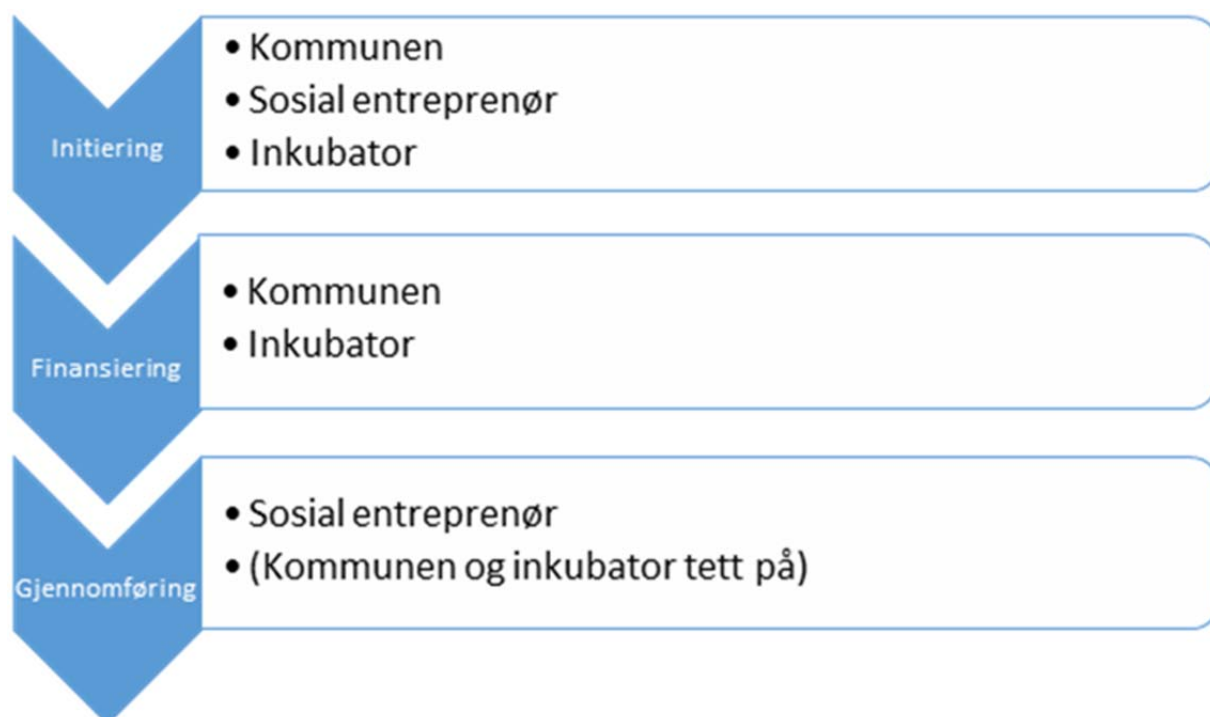
## 5.3 Administrative utfordringer ved kontraktsbasert styring

Sosialt entreprenørskap i kommunen styres som vi har sett i all hovedsak gjennom kontrakter. Kommunens gjennomføring av kontraktsbasert styring reiser flere utfordringer. For det første skal kontrakten spesifisere hva kommunen ønsker å oppnå, hvilket betyr at kommunen må ha klart for seg nettopp hva de ønsker å oppnå. Videre må kommunen har vurdert hvorvidt og hvordan de mener det de ønsker å oppnå kan realiseres av eksterne aktører – for eksempel av sosiale entreprenører. For det andre gjelder rettslige skranker. Kommunene må gjennom kontraktene sikre at lov- og forskriftskrav som ellers påhviler

kommunen blir oppfylt. I tillegg må tildelinger av kontrakter være innenfor anskaffelsesregelverkets ramme.

Bruk av sosiale entreprenører krever ofte samhandling med eksterne i flere faser. Dette er et særtrekk ved denne formen for bruk av eksterne utførere. Ofte vil det være sosiale entreprenører som viser kommunen hvordan de kan bidra til mer formålstjenlig oppgaveløsning i kommunen, og utformingen av bestillinger vil ofte kunne være påvirket av denne typen informasjon. Denne informasjonen kan komme fra sosiale entreprenører som selv skal bidra til bedre tjenesteyting eller fra andre som har en mer rådgivende rolle (fasilitatorer). Ofte vil også finansieringen komme fra andre instanser i tillegg til kommunen. Det kan for eksempel være private bidragsytere og statlige organer. Når kommunen ikke står for finansieringen alene, vil det også kunne påvirke styringsmulighetene. I gjennomføringsfasen vil det også være viktig med god samhandling. Vi finner flere eksempler på at samhandlingen i gjennomføringsfasen ikke bare skjer mellom kommunen og den sosiale entreprenøren, ofte trekkes også eksterne rådgivere inn på dette stadiet. Hvilke aktører som er de aktive i ulike faser av prosessen er illustrert i figur 7.

**Figur 7:** Aktører i prosessen



For kommuneadministrasjonen er det en utfordring å sikre nødvendig politisk støtte for bruk av sosiale entreprenører. Bruk av sosiale entreprenører krever ofte samarbeid med flere involverte parter også i initieringsfasen. Det betyr at sluttresultatet ikke nødvendigvis blir helt i tråd med de innledende forutsetningene. Det sterke innslaget av samhandling tilsier at



de som representerer kommunen har god «backing» i kommunen og at fullmaktsforholdene er klart definert.

## Bestillerkompetanse

Det er først og fremst kommunen i rollen som oppdragsgiver og bestiller som utfordres ved bruk av tjenester fra sosiale entreprenørskapsbedrifter, og her peker informantene, også de fra kommunesektoren, på at kommunene mangler kompetanse. «Bestillerkompetanse» er et innarbeidet begrep i offentlig sektor – man må vite hva man kan be om og hva man kan forvente, hvordan oppdrag man setter ut på anbud skal spesifiseres, og måten resultater og leveranser måles og kontrolleres på, må spesifiseres og følges opp. Slik bestillerkompetanse er nødvendig når kommunene skal inngå samarbeid med sosiale entreprenører, men bruk av sosiale entreprenører har en tilleggsdimensjon. Ikke bare må kommunen ha bestillerkompetanse, de må også ha en form for «mottakerkompetanse». Det kan både bety at kommunen må være åpnere i sin bestilling og basere utlysningen på åpne funksjonsbeskrivelser, og det kan bety at kommunen evner å vurdere og verdsette tilbud om tjenester de ikke har bedt om. For å kunne benytte seg av innovative løsninger, altså løsninger kommunen ikke selv har sett at finnes, må også tildelingskriteriene være utformet slik at kommunen kan åpne opp for å vurdere ulike tjenesteløsninger. Sosiale entreprenører tilbyr innovasjoner – enten i form av innovative løsninger på allerede identifiserte problemer eller løsninger på problemer kommunene ikke var klar over at de hadde. I selve fenomenet «innovasjon» ligger det at det skapes noe nytt som ikke eksisterte før, og som man dermed ikke har forutsetninger for å bestille. Kommunen kan ha identifisert behovene i befolkningen, men har ikke selv ideene til nye løsninger. Mange av de tjenestene/løsningene som tilbys av sosiale entreprenører vet kommunen rett og slett ikke at de kan be om, for de ikke vet at de finnes. For at innovative løsninger, som kommunen ikke har tenkt på selv, skal settes ut i livet, kreves det at kommunen er åpen for å ta imot de løsningene som sosiale entreprenører foreslår, når de byr seg. Det betyr selvfølgelig ikke at kommunene skal ta imot alt.

Kompetansen kommunen trenger er dermed todelt. For det første må de åpne opp for muligheten av å ta i bruk tjenester eller løsninger de ikke selv har tenkt på eller tidligere definert som nødvendige – de må åpne opp for å se behovet for og nytten av tjenester som tilbys. For det andre må de ha evnen til kritisk å vurdere hvorvidt tjenestene som tilbys (og som de ikke nødvendigvis har bestilt) kan bidra til å løse langsiktige og politisk satte mål for kommunen. Dersom en sosial entreprenørbedrift for eksempel tilbyr en type aktivisering i sykehjem, er det rimelig å tro at dette tilbudet vil bidra til å realisere målet kommunepolitikerne har satt med hensyn til hva de ønsker å oppnå innenfor den kommunale eldreomsorgen? Kommunene trenger med andre ord kompetanse for kritisk å vurdere kvaliteten på tjenesten som tilbys og i hvilken grad den bidrar til å oppfylle de overordnede målene for det aktuelle politikfeltet. For å få til dette må kommunen

opparbeide kompetanse i form av økt bevissthet og forståelse for sosiale entreprenørers egenart, en oversikt over hvilke løsninger som eksisterer og tilbys i egen kommune, hvilken rolle de kan spille i tjenesteutvikling og tjenesteproduksjon, samt forståelse for de nye relasjonene som oppstår mellom sosiale entreprenører, private aktører og kommuneansatte.

## Innholdet i kontraktene

I andre utredninger er det trukket fram noen usikkerhetsfaktorer knyttet til kommunenes bruk av frivillige og sosiale entreprenører, se særlig rapporten *Velferd i nytt terreng* (Agenda Kaupang 2014).<sup>31</sup> Håndtering av taushetsplikt, krav om politiattest, forsikringer for ansatte og erstatningsansvar er eksempler på dette, og i vedlegget til rapporten om juridiske utfordringer er det pekt på at det er behov for en helhetlig gjennomgang av dagens lovverk. *Velferd i nytt terreng* tar imidlertid utgangspunkt i at problemstillingene gjelder kommunenes bruk av frivillige. Det er behov for regelutvikling for frivillighet, men i dette prosjektet er det kommet ganske klart fram at sosiale entreprenører ikke er frivillige i den forstand at de ikke er ansatt noe sted, de arbeider for godtgjøring i eksterne virksomheter. En viktig premiss for å skape mer klarhet er at kommunen ikke har arbeidsgiveransvar for dem som utfører sosialt entreprenørskap. Flere av intervjuobjektene i dette prosjektet, og særlig de som selv arbeider med avtaler med sosiale entreprenører i offentlig virksomhet, har uttrykt at de ikke har opplevd usikkerhet knyttet til eksemplene det er vist til i *Velferd i nytt terreng*. De viser til at kontrakten regulerer det som er nødvendig for å avklare styringslinjer, ansvarsforhold og ivaretagelse av lovfestede krav. Dette kan også handle om at flertallet av de sosiale entreprenørene i vårt utvalg er organisert som aksjeselskap (ideelle eller ei). Se figur 2 for en illustrasjon av dette. Det er særlig i tilknytning til ideelle organisasjoner som Kirkens Bymisjon man finner sosiale entreprenører som har et sterkere innslag av sosialt ansvar og mindre næring.

Utformingen av kontrakter med sosiale entreprenører vil i mange tilfeller være krevende, og det er trolig stort læringspotensial i å samle kompetanse og erfaring og spre det videre i kommunal sektor. Samtidig bruker de fleste kommuner private utførere til ulike tjenester, og oppfyllelse av lovfestede krav og avklaring av styringslinjer og ansvarsforhold i kontrakter er noe kommunene allerede er kjent med. Kunnskap og erfaring fra arbeid med kontrakter med private utførere som ikke er sosiale entreprenører vil være av stor verdi når det gjelder for eksempel taushetsplikt, krav om politiattest, forsikringer for ansatte og erstatningsansvar

Et særtrekk ved kommuners bruk av sosiale entreprenører er at de sosiale entreprenørens bidrag ikke skjer i egne virksomheter som drives fullt og helt av eksterne, men er integrert i en større virksomhet som kommunen administrerer selv, jf. omtalen over. Kontraktene bør være utformet slik at kommunens administrative ledere får nødvendige styringsredskaper

<sup>31</sup> Vedlegg 1, Notat om juridiske utfordringer, av Hanne Bjurstrøm.

overfor de sosiale entreprenørene samtidig som de sosiale entreprenørene får nødvendig handlingsrom til å utføre sin del av avtalen.

Kontraktene med sosiale entreprenører vil kunne variere mye i omfang og kompleksitet. Blant annet vil samhandlingen i de ulike fasene kunne resultere i kontrakter om mer enn bare en tjenesteytelse, blant annet kan utgifter til og bruk av utstyr og lokaler være aktuelt, og samhandlingen under gjennomføringen kan innebære avtalefestede bidrag fra kommunen selv i tillegg til de eksterne.

Hensynet til å sikre kommunal styring og kontroll tilsier at ytelser fra eksterne blir tydelig spesifisert med klare resultatmål. Dette er utfordrende når det gjelder avtaler om sosialt entreprenørskap, fordi innovasjonselementet og det sosiale elementet kan oppfattes som vanskelige å konkretisere. For eksempel vil sosial effekt kunne inntre på tvers av sektorer. I tillegg vil styrings- og kontrolltiltak kunne være innrettet med grunnlag i oppfatninger om hvordan målene skal nås, slik at nytenkning er nødvendig for å innpasse sosialt entreprenørskap i kommunens tiltak for styring og kontroll. I praksis ser vi også en oppfatning om at problemene med å konkretisere resultatmål for slike virksomheter kan være til hinder for at kommunene trekker inn sosiale og innovative elementer i anskaffelsesprosesser. Hvis anskaffelsesprosessen er rettet inn mot anskaffelse til lavest mulig pris uten at sosiale og innovative elementer verdsettes, vil sosiale entreprenører oppleve at de ikke når fram i anbudskonkurranser. Våre informanter har vektlagt dette problemet i stor grad, og det er i denne sammenheng man ønsker å sette søkelys på bedre metoder for å måle samfunnseffekt. Man ønsker at løsningen som sosiale entreprenører tilbyr i større grad må inkludere det sosiale aspektet i regnestykket. Det blir dermed en utfordring for kommunene å bruke metoder for å måle samfunnseffekt. Enkelte av våre informanter etterlyser også en utvikling av kontrakter som i større grad er tilpasset sosialt entreprenørskap, og mener at kontraktene som vanligvis brukes i innkjøpspraksiser mer er tilpasset innkjøp av en teknisk løsning.

Avtalene med sosiale entreprenører er tidsavgrenset. I noen situasjoner ønsker ikke kommunen selv å forlenge avtalene, men vil heller ta i bruk innovasjonselementet som er skapt av den sosiale entreprenøren selv. Adgangen til å gjøre dette kan bero på opphavsrettslige vurderinger av for eksempel informasjonsmaterieell og dataprogrammer og på hva som er avtalt. Det vil være en fordel om adgangen til å ta i bruk innovasjonselementet blir avklart i kontrakten.

## Oppfølging av kontrakter

For at kommunen skal kunne ivareta styrings- og kontrollansvaret, må kontraktene følges opp. Dette arbeidet ligger til administrasjonen i kommunen. Utformingen av kontraktene bør ha oppfølgingen for øye. Hvordan kan kontrakten sikre at lovfestede krav blir oppfylt? Hva skal måles og registreres, og når skal det skje? Når skal det rapporteres til kommunen? Hva

kan gi grunnlag for å si opp avtalen? Både leverandøren og de personene i kommuneadministrasjonen som vil få ansvaret for å følge opp dette operasjonelt i kontraktperioden bør gjennomgå kontrakten med tanke på oppfølgingen.

## 5.4 Oppsummering

En god arbeidsgiverpolitikk skal skissere en tydelig, klar og åpen organisasjon. Organisasjonen må være åpen nok til at sosiale entreprenører kan innpasses i driften selv om de ikke har en plass i det etablerte, kommunale hierarkiet. Arbeidsgiverpolitikken skal også bidra til at kommuneorganisasjonene utvikler seg og lærer i samspill med lokalsamfunnet. Her kan sosiale entreprenører være en ressurs, fordi de fungerer som bindeledd og kanaliserer inn problemer og løsninger som finnes i lokalsamfunnet, og som kommuneorganisasjonen kanskje ikke har klart å fange opp alene. Forholdet mellom kommunen og sosiale entreprenører er stort sett kontraktregulert, og kommunen har derfor som regel ikke arbeidsgiveransvar overfor de sosiale entreprenørene. Likevel kan kommunale ledere måtte påta seg noen lederoppgaver knyttet til daglig ledelse, overfor sosiale entreprenører som jobber i kommunale etater eller bedrifter. Hvordan relasjonen mellom sosiale entreprenører på den ene siden og kommunalt ansatte og deres ledere på den andre, skal utøves og reguleres, bør kommunen ha et bevisst og avklart forhold til. «Bestillerkompetanse» er nødvendig når kommunene skal inngå samarbeid med sosiale entreprenører. God kunnskap om muligheter og begrensninger som ligger i anskaffelsesregelverket er nødvendig. Kommuner må også ha en form for «mottakerkompetanse»: De må kunne vurdere og verdsette tilbud om tjenester de ikke har bedt om, og de må utforme tildelingskriterier ved anbud på en slik måte at de åpner også for innovative løsninger.

## 6. Rettslige rammer

Kommunenes virksomhet er underlagt en rekke rettslige rammer. Samtidig er kommunenes organisatoriske handlefrihet stor. Informantene i dette prosjektet peker på at innholdet i regelverket ikke er den viktigste hindringen for økt bruk av sosialt entreprenørskap i kommunene, men at usikkerhet når det gjelder rettslig regulering i praksis gjør kommunene tilbakeholdne.

Her skal vi gå nærmere inn på de særlige rettslige utfordringene som kommunenes bruk av sosialt entreprenørskap reiser. Vi har valgt ut rettsområder ut fra det vi anser som mest sentralt med grunnlag i øvrige funn i prosjektet. Forholdet mellom kommuner og sosiale entreprenører er som nevnt først og fremst kontraktbasert. Utfordringer knyttet til innholdet i og oppfølgingen av kontraktene er nærmere omtalt ovenfor. Her har vi satt fokus på kommunenes adgang til å utkontraktere og forholdet til anskaffelsesregelverket. Prosjektet har vist at sosiale entreprenørers valg av organisasjonsform har betydning for

kommunenes bruk av sosialt entreprenørskap. Det fins en grunnleggende skepsis til kommersiell virksomhet i deler av kommunal sektor som gjør at noen kommunale aktører vil kunne være tilbakeholdne med å inngå avtaler med sosiale entreprenører som er organisert som AS. Vi tar derfor også opp noen problemstillinger i tilknytning til de ulike organisasjonsformene som kan brukes.

## 6.1 Rettslige skranker for kommunenes adgang til å avtale at andre skal utføre oppgaver

Kommunale oppgaver kan som nevnt løses av kommunens egen administrasjon eller av eksterne utførere, se figur 5. De to sporene for oppgaveløsning har litt ulike styringsmekanismer. Innad i kommunens administrasjon kan styringen være basert på instruksjonsmyndighet som følge av hierarkisk organisering og arbeidsavtaler, mens styringen av eksterne utførere må ha grunnlag i kontrakt. Som utgangspunkt har kommunene negativt avgrenset rettslig handleevne, slik at de selv kan velge hvilke avtaler de vil inngå, med hvem og om hva, men det fins skranker i lovgivningen.

Når det gjelder kommunenes utføring av lovpålagte oppgaver, må spørsmålet om kommunen har anledning til å kjøpe eksterne tjenester avgjøres med grunnlag i tolkning av den enkelte hjemmelsloven. For eksempel sier helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 femte ledd at tjenester kan ytes av kommunen selv eller ved at kommunen inngår avtale med andre offentlige eller private tjenesteytere. På den annen side sier barnevernloven ikke noe eksplisitt om kommunenes adgang til å bruke private. Det er lagt til grunn at private kan utføre oppgaver av administrativ og faglig karakter, så lenge det ikke innebærer utøvelse av offentlig myndighet.

Når det gjelder utføring av oppgaver som ikke er lovpålagte, er adgangen til å la eksterne utføre oppgavene videre. Det fins likevel skranker i lovgivningen som kommunene må ta hensyn til. Utkontraktering av IKT-tjenester kan være et eksempel som illustrerer dette. Slike avtaler kan innebære behandling av personopplysninger. Den eksterne utføreren blir da en «databehandler» mens kommunen er «behandlingsansvarlig» jf. personopplysningsloven § 2. Loven fastsetter en rekke plikter som påhviler den behandlingsansvarlige. Det er adgang til å overlate til en ekstern databehandler å behandle personopplysninger, men loven setter særlige krav, blant annet om skriftlig avtale og gjennomføring av sikringstiltak jf. §§ 15 og 13. Loven setter også skranker for overføring av personopplysninger til utlandet, se kapittel V.

## 6.2 Sosiale entreprenørers organisasjonsform

Kommunenes institusjonelle rammeverk utgjør den ene delen av de institusjonelle utfordringene som bruk av sosialt entreprenørskap reiser. Fordeling av ansvar og myndighet mellom folkevalgte og administrasjon er nærmere omtalt i kapittel 5. Den andre delen

gjelder de institusjonelle rammene for sosiale entreprenører. Regelverket åpner for nærmere angitte organisasjonsformer. Det er for eksempel stiftelser, aksjeselskaper med ideelt eller kommersielt formål, samvirkeforetak og foreninger. Sosiale entreprenører er organisert etter flere av disse organisasjonsformene, men de fleste av dem er organisert som aksjeselskaper. Formen ideelt aksjeselskap er tatt i bruk av flere. Organisasjonsformens betydning for de sosiale entreprenørene er nærmere omtalt i kapittel 4. Hvis kommunene først har adgang til å la private utføre lovpålagte oppgaver, og det ikke er gitt særlig regulering på området, spiller det som utgangspunkt formelt sett ingen rolle hvordan de private virksomhetene er organisert. Utbytteforbudet i friskolelova § 6-3 er et eksempel på at slik særlig regulering er gitt. Og anskaffelsesregelverkets særregulering for ideelle organisasjoner viser at valg av organisasjonsform har betydning.

For kommunene er organisasjonsformen med på å gi et første signal om hvorvidt eiere kan ta ut utbytte fra virksomheten, om den har store innslag av frivillighet og om en eventuell anskaffelse må ut på anbud. Dette påvirker om kontaktpersoner i kommunen stiller seg positivt eller negativt til å gå videre i en prosess med sikte på å inngå avtale om sosialt entreprenørskap. I vårt materiale ser vi dette uttrykt gjennom en større tillit til sosiale entreprenører som har tilknytning til Kirkens Bymisjon, sammenlignet med de som for eksempel har «AS» i navnet. Det kan gjøre seg gjeldende uavhengig av hva som er den faktiske realiteten vedrørende uttak av fortjeneste. De ulike organisasjonsformene som sosiale entreprenører anvender befinner seg mellom frivillig og privat sektor og har således også forskjellig grad av næring og sosialt innslag i driften. Organisasjonsformene stiftelse og forening tilhører organisasjonsformene som regnes å tilhøre frivillig sektor, og hvor det også gis enkelte skattemessige fordeler. Se tabell 2 for en oversikt. Samtidig er ikke organisasjonsformen nødvendigvis avgjørende for hvor sterkt det sosiale innslaget i driften er. For eksempel kan stiftelser ha økonomisk formål jf. stiftelsesloven § 2. Aksjeselskap er den organisasjonsformen som i praksis ser ut til å skape størst usikkerhet blant mulige oppdragsgivere i kommunene. Utgangspunktet er at aksjeselskaper har økonomisk formål, men det er anerkjent at aksjeselskaper etter nærmere bestemmelser i stiftelsesgrunnlaget kan ha annet formål, se aksjeloven § 1-1 tredje ledd og § 2-2 andre ledd. Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning. I lov om register for frivillig virksomhet er det gitt en definisjon av hvilke organisasjonsformer som kan registreres. Det er ikke-økonomisk (ideell) forening, alminnelig stiftelse som ikke foretar utdelinger, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet, næringsdrivende stiftelse som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet og aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet. Alle disse organisasjonsformene vil kunne brukes av sosiale entreprenører.

Det er ikke noe gjennomgående kjennetegn ved de sosiale entreprenørene at de driver på frivillig basis eller er medlemsbasert. Mange anbefaler at sosiale entreprenører bør være organisert som aksjeselskap som det kan deles ut utbytte fra. Blant de sosiale

entreprenørene velges ofte organiseringsformen ideelt aksjeselskap, der aksjeselskapsformen er tatt i bruk samtidig som det er lagt begrensninger på eiernes mulighet til å ta ut fortjeneste. For mange er formålet å realisere sosiale mål samtidig som ansatte får lønn og virksomheten er økonomisk bærekraftig. Dette kan også gjelde for sosialt entreprenørskap som skjer i regi av stiftelser med ideelt formål. Oppfatninger om næring eller sosial aktivitet, og frivillig eller lønnet arbeid, er dermed ikke nødvendigvis hensiktsmessige i møtet mellom kommunen og sosiale entreprenører. For eksempel er kravene til innsyn større for et aksjeselskap, enn for en stiftelse. Hvis kommunen ønsker å bruke sosiale entreprenører som eventuelle eiere av virksomheten ikke skal kunne ta ut utbytte fra, må de se nærmere på organiseringen av den enkelte virksomheten. I andre land er det klarere definerte organisasjonsformer for sosial virksomhet. Møtet mellom kommuner og sosiale entreprenører ville kanskje kunne bli enklere dersom vi hadde organisasjonsformer som ga tydeligere uttrykk for sosialt formål, utbytteforbud mv. også hos virksomheter som ikke helt ut er basert på frivillig innsats.

### 6.3 Anskaffelsesregelverket

Offentlige myndigheters innkjøp av varer og tjenester er detaljregulert gjennom flere EU-direktiver som er tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XVI. Dette regelverket må ses på bakgrunn av det alminnelige forbudet mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og de fire friheter, og det er en viktig del av reguleringen av det indre marked. Prosjektet har vist at aktørene ikke oppfatter at det ligger betydelige hindringer for kommunenes bruk av sosialt entreprenørskap i dette regelverket i seg selv, men i usikkerhet knyttet til dette regelverket og i praktiseringen av regelverket. Flere av aktørene har vist til at regelverket ikke i seg selv er en hindring, men at kommunene i frykt for å gjøre feil ikke inkluderer sosialt entreprenørskap i anskaffelsene sine.

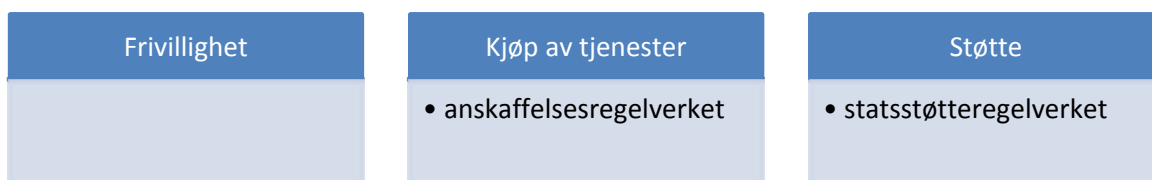
Anskaffelsesregelverket bygger på EU-rettslige regler. Det er vist at sosialt entreprenørskap brukes mer aktivt i andre europeiske land, uten at anskaffelsesreglene anses som et hinder. Tvert imot oppfordrer EUs organer til økt vektlegging av sosiale elementer og innovasjon ved offentlige anskaffelser, jf. redegjørelsen over i punkt 2.2.

EU har vedtatt nytt direktiv om offentlige anskaffelser, direktiv 2014/24/EU. Nærings- og fiskeridepartementet har blant annet hatt forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser som skal gjennomføre nytt direktiv på høring. Ett av EU-kommisjonens mål har vært å legge bedre til rette for at offentlige oppdragsgivere kan ivareta hensyn til miljø, sosiale hensyn, innovasjon og andre samfunnshensyn gjennom sine anskaffelser. Ett av virkemidlene er at det åpnes opp for større adgang til å velge konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog, og at det innføres en helt ny kontraktstype som skal bidra til innovasjon (innovasjonspartnerskap). Høringsfristen har gått ut, og departementet har saken under behandling. Det forventes nytt regelverk i 2016.

## Gjelder anskaffelsesregelverket?

Uttrykket sosialt entreprenørskap brukes om ulike former for samhandling mellom privat og offentlig virksomhet. I dette prosjektet har anskaffelsesregelverkets regulering av kommunenes kjøp av tjenester utpekt seg som særlig betydningsfullt.

**Figur 8:** Oversikt over kommunenes ulike former for samhandling med private



Når kommuners bruk av sosialt entreprenørskap innebærer kjøp av varer eller tjenester, vil det være omfattet av lov om offentlige anskaffelser, jf. §§ 2 og 3. Noen grunnleggende regler følger av loven og gjelder for alle offentlige anskaffelser. De nærmere kravene til anskaffelsesprosessene er gitt i anskaffelsesforskriften.

For at anskaffelsesregelverket skal komme til anvendelse, må det foreligge en kontrakt. Etter forskriften er en kontrakt en gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører, jf. § 4-1 bokstav a. Når kommunene kjøper tjenester av sosiale entreprenører, er det klart at det dreier seg om en kontrakt. Det som går under merkelappen «sosialt entreprenørskap» dreier seg imidlertid ikke alltid om denne formen for kontrakt, men heller om tildeling av offentlig støtte, slik som for eksempel når Tøyen Unlimited deler ut finansieringspakker til lokale entreprenører. Ved tildeling av støtte fra en kommune kan statsstøtteregelverket komme til anvendelse, men det går vi ikke nærmere inn på her. Grensen mellom kontrakt og offentlig støtte er ikke alltid helt klar, og ved bruk av sosialt entreprenørskap kan det bli nødvendig å gjøre en nærmere vurdering for å avklare hvilket regelverk bruk av sosialt entreprenørskap faller inn under.

Krav om konkurranse så langt det er mulig, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet er nedfelt i anskaffelsesloven § 5. Slike grunnleggende krav gjelder for alle offentlige anskaffelser. Når det gjelder de nærmere kravene til anskaffelsene i forskriften, varierer kravene til anskaffelsesprosessene ut i fra anskaffelsens art og verdi, se reguleringen om anvendelsesområde for forskriftens ulike deler i kapittel 2. Del I gir grunnleggende regler og gjelder alle anskaffelser, del II inneholder mer detaljerte prosedyreregler og gjelder anskaffelser over nasjonal terskelverdi på 500 000 kroner men under EØS-terskelverdiene og uprioriterte tjenester uavhengig av verdi, mens del III inneholder de strengeste og mest detaljerte prosedyrereglene og gjelder for anskaffelser som overstiger EØS-terskelverdiene. Her skal vi gå inn på noen sider ved dette regelverket som antas å være av betydning ved kommunenes bruk av sosiale entreprenører.



Hvilke krav som gjelder, beror for det første på hvor stor kontrakten er. Størrelsen på kommunenes avtaler med sosiale entreprenører vil kunne variere mye, og noen vil sikkert være mindre enn terskelverdiene i anskaffelsesforskriften. Anskaffelser under 100 000 NOK eks. mva er unntatt fra regelverket i anskaffelsesforskriften, jf. anskaffelsesforskriften § 1-3 annet ledd bokstav 1. Dette er en endring som trådte i kraft fra 1. juli 2015. For anskaffelser mellom 100 000 og 500 000 NOK eks. mva. er det tilstrekkelig å følge forskriftens del I. For slike anskaffelser er det blant annet ikke krav om kunngjøring. For anskaffelser med en verdi fra 500 000 NOK eks. mva. til 1 550 000 NOK eks. mva. gjelder forskriftens del I og II. Slike anskaffelser må lyses ut i en åpen eller begrenset anbudskonkurranse eller det må gjennomføres konkurranse med forhandling, se forskriften § 5-1. Konkurransen skal kunngjøres i Doffin, mens kunngjøring i EUs TED-database er frivillig, se § 9-1. For anskaffelser over EØS-terskelverdi gjelder forskriftens del I og del III. Slike anskaffelser skal foretas ved åpen eller begrenset anbudskonkurranse, jf. § 14-1, men konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog kan benyttes på nærmere fastsatte vilkår i forskriften. Konkurransen må kunngjøres i Doffin og TED-databasen, se § 18-1.

I anskaffelsesforskriften § 2-1 tredje ledd er det gitt en unntaksbestemmelse for kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon. I slike tilfeller er ikke oppdragsgiver forpliktet til å følge regler i forskriften del II og III. Noen av kommunenes anskaffelser fra sosiale entreprenører vil kunne falle inn under denne bestemmelsen. EUs nye anskaffelsesdirektiv (2014/24/EU) av februar 2014 kan imidlertid innebære at dette unntaket i norsk rett må falle bort. I Nærings- og fiskeridepartementets forslag til endring i anskaffelsesforskriften har departementet foreslått ny regulering om reserverte kontrakter for visse særlige tjenester som skal omfatte sosiale entreprenører. Hvis det blir vedtatt, vil nok noen sosiale entreprenører falle inn under dette regelverket, men det må vurderes for hvert enkelt tilfelle. Her vil vi særlig trekke fram at et av de foreslåtte vilkårene for å falle inn under unntaket er at «alle ansatte eier eller medvirker i ledelsen av organisasjonen, eller de ansatte, brukere eller interessenter deltar aktivt i ledelsen», se forslag til bestemmelse foreløpig kalt § 6-x første ledd bokstav b. Dette er en noe snevrere definisjon av sosialt entreprenørskap enn den våre informanter har lagt til grunn i dette prosjektet. Saken er fortsatt under behandling i departementet.

## Adgang til å vektlegge sosiale elementer og innovasjon innenfor rammen av anskaffelsesregelverket

Den viktigste anskaffelsesrettslige utfordringen ved kommuners bruk av sosialt entreprenørskap er å få det sosiale elementet og innovasjonselementet inn i anbudsprosessene. Innovasjonselementet er spesielt krevende, siden det innebærer at kommunene skal kjøpe en løsning som de selv ikke har definert i forkant, jf. omtalen i kapittel 6. Dette er et spørsmål om framgangsmåte, og ikke nødvendigvis et rettslig hinder. Det er utviklet omfattende veiledning for innovative anskaffelser i regi av Difi

([www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no)) og av Nasjonalt program for leverandørutvikling ([leverandorutvikling.no](http://leverandorutvikling.no), NHO, KS og Difi).

Nasjonalt program for leverandørutvikling anbefaler følgende grep:

- Vurdere behov. Den offentlige virksomheten identifiserer hvilke utfordringer som skal løses.
- Planlegge og organisere. Forankring i ledelse. Involvere brukere og fagmiljøer.
- Dialog med markedet, for eksempel en konferanse evt. også en-til-en-møter.
- Utarbeiding av funksjonell kravspesifikasjon basert på utfordringen som skal løses, ikke ut fra detaljert beskrivelse av løsningen.

I følge Nasjonalt program for leverandørutvikling er utfordringene for bruk av innovative offentlige anskaffelser svakt fokus og svak forankring fra ledelsens side i offentlig sektor. De viser til at bare 5 % av kommunene har prøvd denne anskaffelsesmetoden. Det er begrenset kunnskap om temaet i innkjøps- og fagmiljøene, og det er frykt for å ta risiko og for å gjøre feil. Det er også manglende samordning og koordinering internt i egen virksomhet og utad mot andre i samme situasjon. Dette samsvarer godt med funn fra dette prosjektet. Enkelte informanter påpeker at regelverket for anskaffelser kan være et dilemma når det gjelder kontakt med det offentlige og muligheten for å få informasjon. Sosiale entreprenører kan etterlyse behov for informasjon, men kan møte for eksempel en rådgiver i Nav som besitter slik informasjon, men som vegrer seg for å gå inn i en dialog med en leverandør i frykt for å misligholde likebehandlingsprinsippet i regelverket om anskaffelser.

Hovedproblemet er altså ikke innholdet i regelverket, og det er utarbeidet veiledningsmateriale som kan tas i bruk hvis det mangler kunnskap om hvilke muligheter som fins. Anskaffelser fra sosiale entreprenører kan imidlertid kreve at kommunene må tenke nytt om anskaffelsesprosedyrer. Dette kan bety at arbeid med anskaffelser må prioriteres høyere, slik at det blir rom for kunnskapsinnhenting og gjennomføring av anskaffelser på nye måter. I noen kommuner vil administrasjonen ha nødvendig handlingsrom til å foreta slike prioriteringer innenfor gjeldende rammer, mens det i andre kommuner vil kreve nye budsjettvedtak i folkevalgte organer. Økt bruk av sosialt entreprenørskap kan kreve både politisk og administrativ prioritering i kommunene.

## Markedsdialog og likebehandling

Vi har sett at bruk av sosiale entreprenører ofte forutsetter dialog mellom mulige oppdragstakere og kommunen i forkant av anskaffelsen. Regelverket om offentlige anskaffelser er ikke til hinder for at offentlige virksomheter er i dialog med leverandører før

konkurransen utlyses, men det er viktig å passe på at dialogen ikke utelukker konkurranse og at hensynet til likebehandling ivaretas.

Når kommunen vurderer å bruke sosialt entreprenørskap, vil det kunne være aktuelt å ta kontakt med eksterne personer med særskilt kunnskap om mulighetene i markedet, for eksempel personer som selv driver med sosialt entreprenørskap eller personer som arbeider med tilrettelegging for at sosiale entreprenører skal få oppdrag fra det offentlige. Anskaffelsesforskriften § 3-8 regulerer bruk av rådgivere ved utarbeidelse av spesifikasjoner. I henhold til bestemmelsen skal ikke oppdragsgiver benytte rådgivere ved utarbeidelse av spesifikasjonene dersom de kan ha en økonomisk interesse i anskaffelsen, hvis det skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurransen. Bestemmelsen er et utslag av kravet til likebehandling. Likebehandlingskravet forutsetter at informasjon om betingelser og krav til produktet gjøres kjent for alle leverandører samtidig. Terskelen for at bestemmelsen kommer til anvendelse er ganske høy. Engasjement eller samarbeid som kan forrykke en eller flere leverandørers konkurransemessige stilling i forhold til andre leverandører som oppstår i en dialog med en mulig sosial entreprenør kan etter en konkret vurdering utelukke konkurransen.

## Valg av anskaffelsesprosedyre

Konkurransепреget dialog og konkurranse med forhandling kan være spesielt hensiktsmessig når anskaffelsen omfatter innovative løsninger. For anskaffelser som faller inn under forskriftens kap. 2, kan oppdragsgiver velge konkurranse med forhandling jf. § 5-1. For anskaffelser over EØS-terskelverdiene kan konkurransepreget dialog bare benyttes ved tildeling av særlig komplekse kontrakter, jf. forskriften § 14-2, og konkurranse med forhandling kan bare benyttes i unntakstilfellene beskrevet i §§ 14-3 og § 14-4. Det må vurderes konkret om en anskaffelse over EØS-terskelverdiene faller inn under disse bestemmelsene. Som nevnt ligger det an til at adgangen til å velge konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog blir utvidet som følge av nytt EU-direktiv.

I høringen om ny anskaffelsesforskrift har Nærings- og fiskeridepartementet (2015) også foreslått at innovasjonspartnerskap skal reguleres som en ny kontraktsform, se § 21-4. Noen avtaler med sosiale entreprenører vil trolig kunne passes inn i denne kontraktsformen. Bakgrunnen for forslaget er ny prosedyre for innovasjonspartnerskap i nytt EU-direktiv. Formålet er å legge til rette for at oppdragsgiver skal kunne utvikle et innovativt produkt, tjeneste eller bygge- og anleggsarbeid sammen med en eller flere utvalgte partnere, og deretter eventuelt kjøpe de utviklede varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene. Direktivet art. 31 spesifiserer hvordan partnerskapet skal gjennomføres, blant annet skal det struktureres etter faser i forsknings- og innovasjonsprosessen. Basert på angitte delmål, kan oppdragsgiver etter hvert steg i prosessen avslutte innovasjonspartnerskapet.

## Ytelses- og funksjonsspesifikasjoner

Når kommuner skal anskaffe tjenester som innebærer sosialt entreprenørskap, kan det være gunstig å bruke ytelses- og funksjonsspesifikasjoner (åpne spesifikasjoner) i konkurransedokumentene i stedet for å angi i detalj hvordan ytelsen skal leveres. Slik settes fokus på formål, behov og resultater, og ikke på hvordan behovet skal dekkes. Ved å bruke åpne spesifikasjoner, kan kommunen dra nytte av leverandørenes kunnskap om hvordan behovet skal dekkes og målet skal nås. Difi har utarbeidet en omfattende veileder om ytelses- og funksjonsspesifikasjoner av 17. juni 2015.

## Tildelingskriterier

Flere sosiale entreprenører viser til at de har vanskelig for å nå opp i konkurranser om kontrakter med kommunene fordi kommunene legger ensidig vekt på lavest pris i tildelingskriteriene. Men i vurderingen av hva som er økonomisk mest fordelaktig tilbud, er ikke kommunene nødvendigvis bundet til å velge tilbudet med lavest pris. Kommunens utforming av tildelingskriterier avgjør hva som kan vektlegges ved vurderingen av ulike tilbud. Tildelingskriteriene skal blant annet være avledet av ytelses- og funksjonskravene, som altså kan utformes på en slik måte at de inkluderer sosiale og innovative elementer, jf. punktet over.

I EUs nye anskaffelsesdirektiv er det åpnet for at oppdragsgiver blant annet kan legge vekt på sosiale sider og innovative egenskaper ved tilbudet.

Kommunene har muligheter til å legge opp anskaffelsesprosessene slik at sosiale og innovative elementer kan vektlegges. Dette prosjektet har vist at det for mange kommuner gjenstår å ta slike muligheter i bruk. Mulighetene er der, men det krever kunnskap og prioritering å realisere dem.

## 6.4 Oppsummering

Kommunene har som utgangspunkt vid adgang til å utkontraktere, men det må vurderes fra sak til sak om lovgivningen setter skranker. Norsk rett tilbyr organisasjonsformer som oppfattes som hensiktsmessige av de sosiale entreprenørene, men i møtet med kommuner kunne det vært en fordel med en organisasjonsform som angir adgang til å ta ut utbytte og sosialt formål på en tydeligere måte. Anskaffelsesregelverket utgjør ikke et formelt hinder for kommunenes bruk av sosialt entreprenørskap, men usikkerhet, manglende kunnskap og manglende prioritering er med på å hindre at mulighetene som ligger i regelverket tas i bruk. Kommunene må legge opp anskaffelsene slik at den sosiale merverdien og innovasjonselementet i sosialt entreprenørskap kan inngå i konkurransen. Det krever at

anskaffelsesprosedyre, funksjonsbeskrivelse og tildelingskriterier velges med innovasjon for øye.

## 7. Erfaringer fra andre land

Politikkutvikling på et felt skjer ofte gjennom sammenligninger med andre land. Det kan både være land som har en mer fremskreden policyutvikling, og/eller land som det er naturlig å sammenligne seg med. Selv om sosialt entreprenørskap har eksistert som bedrifter og organisasjoner en stund i Norge, er feltet både som forskningsfelt og policyfelt i mindre grad utviklet. Politikkutvikling skjer også gjennom forskning og gjennom overnasjonale organ som Europakommisjonen.

For temaet sosialt entreprenørskap er blant annet type velferdsstatsorganisering, sektorinndeling og grad av innslag av ikke-offentlig tjenesteyting, institusjonelle rammeverk og kulturer for sivilt engasjement m.m. av betydning for hvorvidt og i hva slags form engasjement og deltakelse tar og hvordan det inngår i samspill med offentlig og privat sektor. Vi har derfor valgt tre land som representerer det som ofte betegnes som de tre ulike velferds- og demokratimodellene i Europa: den sosialdemokratiske (Danmark), den korporativt-statlige (Spania) og den liberale (Storbritannia) til å utgjøre kontrastcase til utviklingen av sosialt entreprenørskap i Norge. Dette er altså modeller som representerer ulike måter å organisere velferdsproduksjon på, og det er også tre modeller med forskjellige tradisjoner for demokratisk deltakelse og sivilt medborgerskap. Danmark er naturligvis det landet som i størst grad ligner Norge, selv om det også finnes relevante forskjeller mellom Norge og Danmark når det kommer til blant annet velferdsproduksjon, tradisjon for sivil deltakelse og rammeverk for sosialt entreprenørskap og sosiale virksomheter. Vi vil avslutningsvis kort sammenligne Norge med disse tre contrastcasene.

### 7.1 Danmark

Veksten i sosialt entreprenørskap i Danmark har i størst grad blitt drevet frem av individer, sosiale virksomheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og stiftelser, hjulpet av et nært partnerskap med offentlige myndigheter og policyutviklere. Dette er rotfestet i en lang tradisjon av samarbeid mellom stat og tredje sektor organisasjoner i en velferdsstat med store innslag av universelle ordninger. Siden også den danske velferdsstaten har beveget seg mot privatisering for å redusere kostnader, initierer og støtter staten sosiale fornyingsprogrammer som sosiale virksomheter tradisjonelt kan delta i.

Siden staten bidrar til å initiere og utvikle sosialt entreprenørskap betegner forskere den danske velferdsstaten som innovativ og entreprenøriell (Andersen, 2014). Staten oppfordrer her tredje sektor aktører på velferdsfeltet til å endre organisasjonsform og legge til markedsorienterte aktiviteter i virksomheten. Der den typiske hybride karakteren til

sivilsamfunnet på 1900-tallet kunne beskrives som delvis en sosial bevegelse og delvis myndighet (frivillig- og offentlig sektor), kan dette forholdet nå beskrives som delvis veldedighet og delvis næringsvirksomhet (frivillig- og privat sektor), med et større fokus på entreprenørskap og næring (Gilbert 2002:4). Det er ikke enda klart om institusjonaliseringen av sosialt entreprenørskap som et organisasjonsfelt vil føre til mer privatisering, eller om det vil bli en del av en ny form for offentlig-privat partnerskap (Nordisk Ministerråd 2015:109) som kan ha potensialet til å fungere som eksperimentelle arenaer for deltakende, læringsbasert og produktiv velferd (Andersen og Hulgård 2015:65).

## Utvikling og status for sosial virksomhet og sosialt entreprenørskap

Sosialt entreprenørskap i Danmark kan spores tilbake til kooperativbevegelsen på 1800-tallet, bestående av rurale og arbeidskooperative organisasjoner. Særlig var den rurale kooperativbevegelsen formet av Frederik Grundtvig som ønsket å bedre levestandard og like muligheter for alle, ved å opprette «livsskolebevegelsen».<sup>32</sup> «Grundtvigianismen» påvirker enda det danske samfunnet siden samarbeid er et integrert prosjekt bestående av ideen om livslang læring og deltakelse på alle samfunnsnivåer (ICEM Danmark 2015). Prinsippene om samproduksjon og deltakelse er innebygd i den danske velferdsmodellen ved at kooperative virksomheter og boligsosialt arbeid fortsatt omfatter 20 prosent av befolkningen i dag.<sup>33</sup>

På slutten av 1960-tallet utviklet det seg en ny type sosial virksomhet som en kritisk respons til offentlig velferd, og som ble oppfattet som i økende grad å være rigid og regulert og uten evne til å imøtegå virkelige behov i befolkningen. Ulike nye sosiale initiativ utviklet seg som eksperimenterte med mer deltakende måter å yte sosiale tjenester på for å skape mer sosialt felleskap, for eksempel i form av caset vi skal se nærmere på under: Stiftelsen Købmandsgården. Staten responderte med en rekke piloter og handlingsprogrammer mellom 1985 og 2000, i hovedsak på det sosialpolitiske feltet og rundt urban utvikling,<sup>34</sup> som promoterte individers deltagelse og samarbeid på tvers av sektorer. Dette la til rette for fremveksten av nye sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap (Hulgård, Andersen, Spear og Bisballe 2008:7). Mange av organisasjonene som nå er kjent som sosiale virksomheter i Danmark stammer fra pilotprogrammer som skapte en mer eksperimentell måte å håndtere felt som sosialt arbeid, urban utvikling, og kultur og helsepolitikk, og som effektivt eksperimenterte med nettverksstyring og nye former for desentralisering (Andersen og Hulgård 2015:41).

---

<sup>32</sup> Mennesker fra alle klasser og kulturer i det danske samfunnet skulle møtes for å skape en felles identitet i «livsskolene». Danske folkehøyskoler ble først opprettet i 1844, som var frie skoler for voksenopplæring uten formelle eksamener. Målet var å utvide medborgerskapet og sosial integrasjon gjennom «det talte ord» (Christiansen 1997).

<sup>33</sup> Den danske Kooperationen estimerte i 200 at 1,2 millioner av 5,5 millioner statsborgere bodde i kooperativ-drevne boliger (ICEM Danmark 2015:16).

<sup>34</sup> Det største av disse programmene var Sosialutviklingsprogrammet som investerte 47 millioner Euro i nye sosialtjeneste initiativ.

Siden da har strategier for å fremme sosialt entreprenørskap vært integrert i offentlig politikk, noe som resulterte i en nasjonal strategi for sosial virksomhet i 2010, utviklet i samarbeid mellom aktører i staten, markedet og i sivilsamfunnet, og ledet av tenktanken MandagMorgen. Her blir sosial virksomhet definert som en formell organisasjon der formålet er å skape sosial verdi for felles beste som skal ha en betydelig del av det økonomiske grunnlaget basert på salg og handel, og ha inntekt som mål, i tillegg til sosial verdi. En lignende definisjon på sosial virksomhet ble presentert i regjeringens nasjonale strategi for sivilsamfunn samme år. Her blir det skilt mellom sosial virksomhet med utgangspunkt i sosiale prosjekt, og frivillige organisasjoner som er fullt finansiert gjennom medlemskapsavgift og offentlige tilskudd (European Commission 2014b:1–2). I 2009 laget den første kommunen en strategi for sosial virksomhet. I dag er det mange kommuner som arbeider sammen med sosiale virksomheter.<sup>35</sup> På nasjonalt nivå har Arbeidsdepartementet satt av penger til et program som støtter arbeidsinkluderingsvirksomheter som arbeider med svake grupper (Nordisk Ministerråd 2015:109).

Sysselsetting er likevel bare en liten del av sosiale virksomheter sine mål.<sup>36</sup> Hovedfokus er på helse- og sosialtjenester (ca. 40 prosent av de sosiale virksomhetene), etterfulgt av utdanning, informasjon og kommunikasjon, landbruk, fiske, og transport (European Commission, 2014b:24). Sosialt arbeid, lokalsamfunnsutvikling og entreprenørielle aktiviteter blir ofte utviklet i ulike initiativ slik som produksjonsfellesskap, sosialboliger, eller folkehøyskoler som hjelper unge mennesker med sosiale problemer (Defourny 2014:30). Sosiale virksomheter er i størst grad finansiert ved kombinasjon av ulike (offentlige) støtteordninger som for eksempel tilskudd, subsidiering, tjenesteavtaler og det Europeiske sosialfondet, men også delvis gjennom betaling fra brukerne av initiativene (European Commission 2014b:69). Det Sosiale Kapitalfondet ble etablert i 2012 for å tilby sosiale investeringsfond for å støtte sosiale virksomheter, finansiert av en stiftelse og støttet av Arbeidsdepartementet.

Den nasjonale anskaffelsesinstansen gjør her en markedsanalyse før alle offentlige utlysninger, der sosiale klausuler er inkludert for å gi små virksomheter en mulighet for å søke på anbud. Det er også mulig å dele opp kontraktene for å øke tilbudene fra tilbydere av offentlige tjenester. Likevel mangler fortsatt sosiale virksomheter forretningskompetanse og investeringsgrunnlag, som videre påvirker det sosiale investeringsmarkedet (European Commission 2014b:12). Det er ingen særskilte reguleringsrammeverk som tar hensyn til de spesielle kjennetegnene ved sosiale virksomheter i Danmark, noe som kan føre til

---

<sup>35</sup> Flere kommunestyre har utviklet sosiale og økonomiske strategier for støtte til sosialt entreprenørskap gjennom rådgiving, oppstartsgrupper eller investeringer, noe som viser at sosiale virksomheter er viktige initiativ i velferdproduksjonen. Et eksempel er bystyret i København sin politikk for sosiale virksomheter fra 2009 (ICEM Danmark 2015).

<sup>36</sup> 31 prosent av slike virksomheter ansetter funksjonshemmede, 40 prosent ansetter mennesker med psykiske problemer, og en fjerdedel ansetter hjemløse, alkoholikere, narkomane eller prostituerte. Sysselsetting i arbeidsmarkedsintegrasjonsvirksomheter kan være permanent eller som del av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk (European Commission 2014b: 22).

begrensninger.<sup>37</sup> Men den nye loven om registrering av sosiale virksomheter kan bidra til formulering av nye retningslinjer (Nordisk Ministerråd 2015:632).

I følge Andersen og Hulgård (2015) er fortsatt utviklingen av gode samarbeidsformer et arbeid i utvikling: «Med hensyn til de spesielle kjennetegnene ved de nordiske landene er det fortsatt en mangel på gode analyser særlig av interaksjonen mellom sosialt entreprenørskap, offentlig og tredje sektor» (Andersen og Hulgård 2015:34).

## Case: Skovsgård-modellen

Skovsgård er en liten by i Jammerbugt kommune som består av rundt 250 husstander og rundt 1100 innbyggere, ikke langt fra Ålborg i Nord-Gylland. De fleste vanlige butikker ble lagt ned for mange år siden og på 1980-tallet var det bare noen få butikker og industrivirksomheter som stod igjen. Den såkalte Skovsgård-modellen består av Råd og Dåd, Skovsgård Hotel og Købmansgården, tre økonomisk, juridisk og organisasjonsmessig separate enheter, men med en felles bakgrunn og en høy grad av samarbeid og med de samme opprinnelige verdier – sosial og økonomisk integrasjon av mennesker med psykisk utviklingshemming i meningsfylt arbeid og fellesskap.

Det hele startet i 1983 med Købmandsgården, først et privat initiativ og senere en stiftelse, og med en sosial entreprenør og hans kone som ville tilby boliger til psykisk utviklingshemmede. Her skulle bo- og arbeidsforhold bli tilrettelagt for brukernes behov og evner, og være integrert i lokalsamfunnet. Inspirert av student- og hippiebevegelsen fra 1960-tallet ville grunnleggerne bryte ned barrierer mellom psykisk utviklingshemmede og utdanningsinstitusjoner og borgere. Målet var å gi maksimal uavhengighet for brukerne slik at de kunne arbeide i en sosial kontekst, og å gjøre de bevisste på sin egen situasjon og utviklingshemming, styrke deres selvfølelse og utvikle deres ressurser. Alt var basert på å gi de et uavhengig og stimulerende voksenliv med så stor kontakt som mulig med «normalsamfunnet» (Skovsgård-modellen 2014:9), heller enn å gjemme dem bort i pleiehjem og vernede bedrifter. I så måte er modellen basert på en bevegelse som responderer mot en opplevd overstyring og -regulering fra velferdsstaten, og som videre er et eksempel på sivilsamfunnstrenden og et mer aktivt medborgerskap («bringing the citizens back in») gjennom sosialt entreprenørskap.

## Økonomisk dimensjon

Købmandsgården har tilbudt en rekke kontinuerlige tjenester siden starten. De startet med å gi husrom til fire psykisk utviklingshemmede, og i dag tilbyr de bosted og arbeid for 20 voksne psykisk utviklingshemmede i alle aldre som har behov for støtte og veiledning i

<sup>37</sup> For eksempel i sammenheng med ansettelsesregler som definerer antall mennesker med spesielle behov som kan bli ansatt (European Commission, 2014:ii)



hverdagen. Disse menneskene trenger råd angående økonomi, personlig hygiene, påkledning, kosthold etc., og de tilbringer vanligvis hele livet sitt der (Skovsgård-modellen 2014:13). Kjøbmandsgården og de sosiale virksomhetene som fulgte følger alle den såkalte P.H.I.L.-modellen som står for produksjon, handicap, integrasjon og lokalsamfunn.

Grunnleggeren av Kjøbmandsgården tok en stor risiko da han kjøpte hotellet i Skovsgård, som en gang var et sosialt og kulturelt møtepunkt i byen, men som hadde stått tomt en stund. Han fikk ideen om å kjøpe det gamle huset sammen med andre lokale innbyggere, og å drive det som et kooperativ for ansettelse av personer med spesielle behov. 75 innbyggere fra området kjøpte og gjenåpnet hotellet i 1992 som en virksomhet som ansatte personer som ellers ville ha strevd på arbeidsmarkedet. Skovsgård Hotel har vokst til å bli en sosial virksomhet med nærmere 16 ansatte. De er alle ansatt under spesielle betingelser og med ulike arbeidstider. Seks ansatte med ulik profesjonell bakgrunn gir trening og støtte. I 2009 kom omtrent halvparten av inntektene fra hotellets hovedvirksomhet, mens den andre halvparten kom fra tjenester som hotellet selger til kommunen i form av beskyttede arbeidsplasser.

Skovsgård-modellen skapte også flere jobber med Råd og Dåd, en sosial virksomhet som startet i 1994, som produserer varer for lokalsamfunnet og som blir solgt i deres egen butikk eller leveres til lokale næringsvirksomheter, slik som Skovsgård Hotel. En egen gruppe arbeider sammen med en lokal entreprenør og reparerer hus, en annen gruppe dyrker organiske grønnsaker, holder orden og gjør hagearbeid, som for eksempel luking av bed for lokale innbyggere. En kreativ gruppe driver med musikk, teater og keramikk. I 2010 tok de også over en lokal campingplass som de driver etter markedspriser.

Nå tilbyr også Skovsgård Hotel, Råd og Dåd og Kjøbmandsgården sammen treårs opplæring for unge mennesker mellom 16 og 25 år som ellers er vanskeligstilte. Opplæringsprogrammet følger av et initiativ fra Utdanningsdepartementet for å få ungdom inn i yrkeslivet (Skovsgård-modellen 2014:27).

## Sosial dimensjon

Ansatte som før arbeidet i tilrettelagte program for utviklingshemmede har gitt tilbakemeldinger om hvor meningsfullt arbeidet under Skovsgård-modellen oppleves, der de kan bidra til å skape reelle tjenester (Skovsgård-modellen 2014:21). Skovsgård Hotel og Råd og Råd skaper begge meningsfullt arbeid på en sosialt integrerende måte, ettersom de bryter ned skillet mellom mennesker med utviklingshemming og «normale», og kombinerer på denne måten for-profit og non-profit bransjen. Ved å gi utviklingshemmede meningsfulle oppgaver blir de anerkjent som mennesker med ressurser og reduserer stigmatisering. Målet med P.H.I.L.-ideene var og er å utvikle et rammeverk som legger til rette for at mennesker med utviklingshemming har samme muligheter til å bli «ansatte»

heller enn «brukere» og til å bli «med-borgere» heller enn «klienter» (Skovsgård-modellen, 2014:12).

## Samstyringsdimensjon

Styret i Skovsgård Hotel består av syv medlemmer og ansattrepresentanter og overvåker utførelse og vedlikehold av formålet som er å ha permanente spesielt organiserte arbeidsplasser for medborgere som ikke klarer å møte kravene på en ordinær arbeidsplass. Sammen med ansatte med relevant erfaring, styrer de driften av hotellet. All profitt blir investert i det sosiale formålet. Alle de tre enhetene samarbeider med de lokale myndighetene, men er uavhengige enheter med en profittorientert del. Skovsgård Hotel er drevet som en bedrift med begrenset ansvar.

## Sosial og politisk forankring

Skovsgård-modellen er et godt eksempel på hvordan struktur- og aktør dimensjoner må fungere sammen, slik det er tradisjon for i den danske velferdspolitikken. Brovst kommune som måtte godkjenne den opprinnelige Købmandsgården, godkjente en organisasjonsmiksmodell der Købmandsgården var halvt stiftelse og halvt næringsvirksomhet, og med et klart skille mellom private for-profit mål og ideologisk behov. Dette skjedde på et tidspunkt da sosial virksomhet var et ukjent begrep. I følge grunnleggeren ble forretningsplan og vedtekter godkjent av Nord-Jylland via en «kreativ» fortolkning av reguleringene, og bidro dermed til å etablere den sosiale virksomheten (Skovsgård-modellen 2014:11).

Noen lokale innbyggere var skeptiske i starten til at psykisk utviklingshemmede skulle bo og arbeide på åpne arenaer i lokalområdet, og noen ser ut til å mene at prosjektet har blitt stort nok. På den andre siden har stiftelsen kjøpt opp eiendommer som ellers ville vært vanskelig å selge (Skovsgård-modellen 2014:17). Som fremhevet over har danske myndigheters politikk for å skape sosial virksomhet utviklet seg mye. I 2013 ble Råd og Dåd invitert til å delta i et sosialutviklingsprogram drevet av det danske Barne- likestillings, sosial og integrasjonsdepartementet, sammen med fire andre utvalgte sosiale næringsvirksomheter. Skovsgård Hotel er her beskrevet som et pionerarbeid for både innovatører/entreprenører og for lokale myndigheter, siden det ikke var noen eksisterende modeller eller regler for å håndtere dette nye initiativet. I følge ordføreren i Jammerbugt kommune «trenger man den rette sammenkoblingen». Man trenger ildsjelene som sier at vi vil prøve dette her, og man trenger at det politiske og administrative systemet støtter ideen. I tillegg holder initiativet lokalsamfunnet i live. «Viss Jammerbugt kommune ikke hadde spilt med ville det ikke vært noe hotell og heller ikke campingplass her» (Skovsgård-modellen 2014:20).

## 7.2 Storbritannia

Regjeringen i Storbritannia har lenge vært en forkjemper for privatisering, desentralisering og et skille mellom økonomisk støtte og tjenesteproduksjon. Derfor er sosiale virksomheter i Storbritannia i hovedsak rettet mot å kompensere for statens mangler, og faller derfor under markedstrenden i forskning på sosiale virksomheter. Sosiale virksomheter ble i mindre grad sett på som velferdstjenesteytere og mer som virksomheter som demmer opp for oppløste velferdstjenester (Haugh 2005:6). Begrepet om sosialt entreprenørskap har blitt brukt av ulike policyutviklere en god stund som løsninger på mange ulike behov (ICEM UK). Denne trenden har vært mest synlig siden den konservative regjeringen kom til makten i 2009. Regjeringen kuttet her kraftig i offentlige utgifter på tvers av departementene og overførte tjenesteansvar til det lokale styringsnivået.

Frem til 2009 hadde Storbritannia en av de mest utviklede institusjonelle støttesystemene for sosiale virksomheter i Europa (Nicholls 2010). Policy var her rettet mot sosial virksomhet og sosialt entreprenørskap gjennom en egen etat for sivilsamfunn, og tidligere etat for den tredje sektor og sosial virksomhet, som låg under Handels- og Industridepartementet. Skottland, Wales og Nord-Irland hadde også sin egen tredje sektor policy (Alcock 2012). De offisielle forståelsene av sosial virksomhet tenderer her mot å være mer næringsvirksomhets-orientert. Til forskjell fra de fleste andre europeiske land er det her ingen krav til demokratiske styringsstrukturer og man ser bort fra tredje-sektor grunnlaget i mange sosiale virksomheter. Dette er med på å viske ut skillene mellom sosial virksomhet og vanlig profittorientert næringsvirksomhet.<sup>38</sup>

### Utvikling og status for sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap

Begrepet om sosial virksomhet ble først populært gjennom Social Enterprise London, en strategisk enhet for utvikling av sosial virksomhet med røtter i kooperativbevegelsen (Ridley, Duff og Bull 2011). Social Enterprise London var tett knyttet til politikere i Labour-regjeringen fra 1997, som hadde jobbet for sosial og økonomisk reform gjennom strategien «the third way», og investerte i sosial virksomhet for å imøtegå manglene i tjenesteyting gjennom markedet og i staten. 18 måneder etter Social Enterprise London ble etablert ble begrepet for første gang brukt i et offentlig styringsdokument (ICEM UK). Policyen mellom 2001 og 2005 var her rettet mot å utvikle støttesystemer for sosialt entreprenørskap som for eksempel å gå i gjennom reguleringen og fokusere på sosiale effekter i offentlige anbud for å lette tilgangen til økonomisk støtte og øke den offentlige oppmerksomheten (European Commission 2014c:3). Dette fikk paraplyorganisasjoner til å oppfordre

<sup>38</sup> Etaten for tredje-sektor tok hensyn til diskurser omkring inntekt og foreslo en vid definisjon: «Sosiale virksomheter er en del av tredje sektor, som inkluderer alle organisasjoner som er ikke-offentlige og som hovedsakelig re-investerer overskudd til fellesskapet eller til organisasjonen og prøver å bidra til sosiale eller miljømessige formål» (OTS, 2006: 10), men mangelen på demokratisk styring gjør det mer vanskelig for tredje sektor organisasjoner å identifisere seg som eller å endre seg til sosiale virksomheter (ICEM UK).

medlemsorganisasjoner til å utvikle sosial virksomhet for å øke tilgang til ulike økonomiske støtteformer. I 2004 utviklet også regjeringen en juridisk organisasjonsform for sosial virksomhet: «Community interest companies» (CIC), som ga lettere tilgang til offentlig økonomisk støtte.<sup>39</sup>

Likevel flyttet den offentlige diskursen seg fra sosial virksomhet til sosial næringsvirksomhet, som innebar at sosiale og økonomiske formål ikke er gjensidig utelukkende (ICEM UK). I 2002 inkluderte Handels- og Industridepartementet sosial virksomhetskooperativer og profittorienterte bedrifter med sosiale mål i samme modell. Dette førte til mange protester fra aktører på feltet, siden definisjonen overså de spesifikke kjennetegnene ved den sosiale virksomhetsmodellen med sosiale formål i sentrum.

I 2010 utviklet koalisjonen mellom de konservative og liberal demokratene et nytt perspektiv på sosial virksomhet. Gjennom David Cameron sin «Big Society» politikk, en ideologisk motvekt til en overordnet «Big State», som ble lansert kort tid etter han kom til makten, lovde en større rolle og støtte til sosial virksomhet, frivillige- og lokalsamfunnsorganisasjoner i Storbritannia.<sup>40</sup> Dette fremhevet spin-off effekter fra offentlig sektor, i.e. fokus på opprettelse av boligorganisasjoner eller oppfordring til å inkludere sosiale virksomheter under «Right to request» politikken, som var en enda større endring fra den opprinnelige definisjonen av sosial virksomhet til «for-privat profitt virksomhet med sosialt ansvar» (ICEM UK). Loven om sosial verdi fra 2012 definerer sosial virksomhet som en bedrift med aktiviteter som blir utført med den hensikt å jobbe for eller forbedre den sosiale eller miljømessige tilstanden i Storbritannia (Det britiske parlament 2012). Den krever at alle offentlige instanser i England og i noen walisiske, å vurdere hvordan offentlige anskaffelser kan forbedre økonomisk, sosial og miljømessig tilstand og samtidig redusere offentlige utgifter (European Commission 2014c:4). I motsetning til eksemplet fra Pamplona i Spania (under), er det ikke én obligatorisk minimum prosentandel av sosialt ansvarlige offentlige innkjøp. Sosiale virksomheter taper her ofte konkurransen med privat sektor i offentlige anbudsprosesser på alle nivå, og skaper en kynisme i de offentlige anskaffelsene som taler til fordel for private tjenesteytere som klarer å konkurrere på pris alene (Roy mfl. 2013:59).

Den manglende målsettingen om å inkludere deltakende styringsstrukturer i den offentlige definisjonen på sosial virksomhet reduserte de til vanlige tjenesteleverandører, heller enn som partnere til staten og som potensielt mer effektive leverandører av offentlig finansierte tjenester (Roy mfl. 2013:57). Takket være den brede definisjonen kunne private tjenesteleverandører komme inn under sosial virksomhetsmerkelappen, i.e. å få tilgang til

---

<sup>39</sup> CICer er eid og styrt av medlemmene i organisasjoner. Verdier som blir produsert er låst til fellesskapsformål og kan ikke tas ut som private midler. Dette blir regulert av styringsorganet: «CIC Regulator». Se European Commission, 2014c for mer informasjon.

<sup>40</sup> Ministeren med ansvar for etaten for tredje sektor la frem tre saker til departementet som fokuserte på: 1) å gjøre det lettere å drive en veldedig organisasjon, sosial virksomhet eller frivillig organisasjon, 2) å gi mer ressurser til tredje sektor for å styrke uavhengigheten og motstandskraften, og 3) å gjøre det enklere for tredje sektor organisasjoner å samarbeide med etaten (European Commission, 2014c: 3).

finansiering fra National Health Service, noe som presset ut lokalsamfunnsorienterte og demokratisk styrte virksomheter som ikke kan tilby like billige tjenester.

På tross av at britiske sosiale virksomheter i dag operer i en rekke ulike sektorer så arbeider de fleste innen utdanning, arbeid, bolig, kultur og helse, og arbeider for å forbedre ulike lokalsamfunn, helse og trivsel og for å skape arbeidsplasser. 27 prosent av de sosiale virksomhetene har det offentlige som sin hovedinntektskilde (Social Enterprise, UK 2013). Arbeidsinkluderingsvirksomheter har gjerne en stiftelsesform eller er organisert som såkalte «intermediate labour market companies»,<sup>41</sup> mens lokalsamfunnsbedrifter fokuserer på lokale markeder og tjenester og for å skape arbeidsplasser. Veldedighetsorganisasjoner prøver å opprette restauranter, butikker eller andre handelsorganisasjoner.

Sammenlignet med andre land er det et bredt spekter av finansierings- og støttemekanismer for sosiale virksomheter, både offentlige og private. Det eksisterer et sosialt investeringsmarked støttet av den britiske regjeringen som del av «Big Society» politikken, inkludert sosiale banker, samfunnspåvirknings investorer, bedriftsfilantropi-fond og finansinstitusjoner for lokalsamfunnsutvikling, og også det store lotterifondet.<sup>42</sup> Det finnes også tredje sektor baserte tiltak, slik som den sosiale aksjebørsen (Aars og Ringkjøb 2008). «Crowd-funding»-plattformer og andre verktøy for å kjøpe aksjer i lokalsamfunnsbaserte prosjekter (European Commission 2014c:ii). På tross av den regjeringsstøttede veksten i sosiale virksomheter i Storbritannia, strever likevel mange med å få tilgang til disse støttetiltakene, spesielt de nye og små sosiale virksomhetene med høy risiko og lite kapital. Dette gjelder også for Social Enterprise UK og Locality. Det finnes nettverk som tilbyr bedriftsutvikling og støtte gjennom finansiering, og som også promoterer gjennomsluktige og åpne styringsformer for å beskytte tredje sektor-grunnet i sosialt entreprenørskap.

Caset som er beskrevet nedenfor befinner seg innenfor feltet virksomheter med sosiale formål, som ikke er sterkt koblet til non-profit sektoren men som befinner seg innenfor tradisjonell næringsvirksomhet. Likevel så omfatter dette mange av de tredje sektor-baserte dimensjonene ved sosial virksomhet siden det ble etablert før det offentlige fokuset på sosial virksomhet og ringvirkningene innen helse siden sent på 1990-tallet.

---

<sup>41</sup> Fond arbeider for funksjonshemmede, ILMOer tilbyr utdanning og kursing for unge, og produksjonsbaserte arbeidsinkluderingsbedrifter prøver å skape varige arbeidsplasser til sosialt ekskluderte.

<sup>42</sup> «Big Society Capital» er en uavhengig finansorganisasjon som ble etablert for å støtte og utvikle sosial investering i Storbritannia ([www.bigsocietycapital.com](http://www.bigsocietycapital.com)). Det store lotterifondet gir støtte fra et sosialt inkubator fond fra 2012, utviklet av etaten for sivilsamfunn for å stimulere til oppstart av sosiale virksomheter ved å øke fokus på inkubasjonsstøtte ([www.biglotteryfund.org.uk](http://www.biglotteryfund.org.uk)).

## Casestudie: Omsorgs- og delingsforeninger

Omsorgs og delingsforeninger er en form for sosial virksomhet som tilbyr hjemmetjenester etter en sosial kjedemodell som tilbyr hjemmehjelp, utdanning for unge funksjonshemmede, og støtte for voksne med læringsvansker lokalisert på fem steder, og med mer enn 350 ansatte.

Historien til disse virksomhetene går tilbake til 1994 da bystyret i Sunderland, en liten by i nordøst England søkte etter tilbud på hjemmehjelp. En lokal sosial entreprenør sendte inn en søknad basert på kooperativ modellen. Dermed ble Sunderland omsorgsforening etablert, et lite selskap eid av 20 ansatte. Målet var å respondere på det uttrykte behovet for bedre helsetjenester. Dette er et eksempel på markedstrenden i sosialt entreprenørskap som man finner i Storbritannia. Verdigrunnet i denne modellen handler om deltagelse, gjensidighet, og en etisk standard for gode arbeidsgivere, noe som har resultert i tilbud av erfarne barmhjertige mennesker og pålitelige ansatte.

### Økonomisk dimensjon

Organisasjonsmodellen viste seg å være suksessfull. Siden den opprinnelige virksomheten ikke ønsket å oppskalere geografisk, så utviklet virksomheten i 2004 et AS for å kunne eksportere modellen i Storbritannia via en kjedevirksomhet og for å bygge et nettverk av sosiale tjenesteleverandører som var eid av en ansattmajoritet. Kjedekontrakten har en holistisk tilnærming som ligger til grunn, der man bygger opp og støtter virksomheter for å kunne revolusjonere omsorgstjenester. I følge deres nettside er virksomheten den ledende sosiale virksomheten innen helsetjenester i Storbritannia, med ansatteide tjenester lokalisert i North Tyneside, Manchester, Newcastle, Leeds og Knowlesy, og som i hovedsak er finansiert gjennom kontakter med offentlig sektor.

Omsorgs- og delingsforeningene har levert tjenester i over 30 år til et økende antall brukere ved hjelp av kjedevirksomheten. De har også økt antallet tjenester de leverer. Foreningene har skapt mer enn 350 arbeidsplasser. Å starte opp en kjedevirksomhet koster 150.000 pund, noe som er en stor risiko viss det ikke fungerer. Det er også en risiko for å skade kjedens omdømme dersom de ikke møter forventningene.

### Sosial dimensjon

Foreningenes hovedmål er å tilby høykvalitets-tjenester for hjemmehjelp for eldre og funksjonshemmede som bistår brukerne i å kunne bo uavhengig av institusjonsbasert omsorg. I Newcastle samarbeider de med sosiale huseiere og tilbydere av bolig, og hjelper brukere å bli involvert i valg av egne møbler og dekorering.

Siden de har en deltakende styringsstruktur, kollektivt eierskap og investering i utdanning og trening av personell, så er overskuddet lite, med hovedfokus på å skape kontinuitet for brukerne. I følge en evaluering fra det europeiske sosiale virksomhetsnettverket, søker foreningene etter innovative måter å levere bedre tjenester på, med fokus på de individuelle brukerne og ved å involvere de selv, venner, slekt, personell og andre, i avgjørelser vedrørende omsorgen.

Foreningsmodellen ble etablert av en sosial entreprenør som hadde en visjon om å levere gode helsetjenester og å skape arbeidsplasser i en sektor dominert av kvinner, der mange av de har behov for fleksible arbeidstider på grunn av familieforhold. Med den kooperativinspirerte modellen plasserte de seg heller i tredje sektor enn en sosial næringsvirksomhetstradisjon, der de responderer på behov som ikke er dekket av staten, og derigjennom skaper sosial verdi som for eksempel permanente ansettelser.

Disse foreningene kaller seg selv for sosiale virksomheter på tross av at de deler ut noe av sin profitt. De har likevel en sterk lokalsamfunnsorientering der de er etablerte i områder med høy arbeidsledighet og samarbeider med andre sosiale virksomheter der de kan.

### Deltakende styringsdimensjon

Alle de ansatte i foreningene har krav på å få gratis aksjer i selskapet etter de er ferdige med en prøveperiode. I alle kjedevirksomhetene kan de ansatte kjøpe og selge sine aksjer på deres interne marked. Det er ingen eksterne aksjeeiere.

Den opprinnelige virksomheten har rett til å gripe inn i alle de individuelle virksomhetene i tilfelle noe skulle kunne skade omdømmet. For å kunne utøve denne kontrollen har aksjeselskapet minst 26 prosent av aksjene i alle kjedevirksomhetene og har en representant i alle styrene. På denne måten er ikke de individuelle aktørene helt frakoblet kapitaleierskap. Likevel, til gjengjeld for denne begrensningen i uavhengighet fra aksjeselskapets styringsstruktur får de støtte i form av profesjonell opplæring og forretningsutvikling, etc. Foreningene er ledet av et erfarent styre og støttet av et privat eierselskap som prøver å oppnå sosiale og miljømessige mål gjennom sin støtte.

### Sosial og politisk forankring

Foreningene arbeider sammen med kommuner og andre som leverer omsorgstjenester, og de er åpne om sin struktur og finansiering. Formen på den sosiale virksomheten følger nåværende styringspolitikk der man outsourcer helsetjenesteyting til «spin-offs» av det nasjonale helsesystemet. Siden foreningene er etablerte og eid av ansatte kan de tilby en større jobbsikkerhet enn det nåværende systemet (Roy mfl. 2013:59)

## 7.3 Spania

Frem til nå har ikke Spania hatt en formell definisjon på sosial virksomhet og sosialt entreprenørskap, siden offentligheten, akademiske og politiske diskurser heller fokuserer på det bredere begrepet om sosialøkonomi. Begrepet om sosialøkonomi fikk en økende oppmerksomhet fra offentlige institusjoner gjennom 1990-tallet, med utgangspunkt i en rapport fra 1992.<sup>43</sup> Lov om sosialøkonomi fra 2011 og revidert i september 2015 anerkjenner sosialøkonomien som en adskilt økonomisk aktivitet som krever særskilte offentlige tiltak, promotering og støtte (European Commission 2014d:1–2). I følge loven omfatter sosialøkonomien enheter som arbeider for medlemmenes fellesinteresser, enten økonomisk eller sosial interesse, eller begge. De sosiale interessene har likevel forrang foran de økonomiske, med et fokus på deltakende styring, re-investering av profitt i det sosiale målet, og fokus på solidaritet og uavhengighet fra offentlige institusjoner. Enhetene i sosialøkonomien er kooperativer, gjensidighetssamfunn («mutual societies»/»mutuals»), stiftelser og foreninger som er engasjert i økonomisk aktivitet, ansatte-eide virksomheter (sociedades laborales), arbeidsintegrasjonsorganisasjoner, og noen andre. Sosiale virksomheter er ikke nevnt eksplisitt, selv om de passer til beskrivelsene.

De spanske myndighetene har et eget direktorat under departementet for arbeid og sosial sikkerhet som er dedikert til sosialøkonomien (European Commission 2014d:ii). I tillegg har de autonome regionene i Spania sine egne lover og støtteordninger, som førte til forskjeller i nivå av støtte for enheter i sosialøkonomien. Regional økonomisk støtte kommer enten i form av tilskudd eller subsidier for å støtte ansettelser i kooperativer og ansatt-eide bedrifter, eller som investeringer i slike organisasjoner (European Commission 2014d:6).

De siste årene har begreper som sosial virksomhet, sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon fått en større betydning, men mangler fortsatt offentlig anerkjennelse og forståelse for hvordan disse modellene skiller seg fra private selskaper. De eldste sosiale virksomhetene er arbeidsintegrasjonsorganisasjonene som enten omfatter funksjonshemmede – gjerne i vernede bedrifter der de utgjør minst 70 prosent av de ansatte, eller andre ekskluderte grupper. Deres mål er enten sosial integrasjon gjennom arbeid, eller ansettelser og produksjonsarbeid i seg selv, i organisasjoner som stiftelser, kooperativer, foreninger eller ansatt-eide bedrifter (Vidal og Claver, 2006:145). De er videre offentlig subsidiert for å kompensere for deres lavere produksjon (Hendricson, 2014:304). Disse tradisjonelle arbeidsintegrasjonsorganisasjonene har eksistert siden 1970-tallet. Under den pågående økonomiske krisen og finansielle restriksjoner som startet i 2011, har nye sosiale entreprenører dukket frem, der de har forankret sosiale virksomheter i den spanske sivilsamfunnstradisjonen der man ser sosialt entreprenørskap som eksperimenter i kollektivt ansvar og alternativ økonomi.

---

<sup>43</sup> Rapporten om sosialøkonomien ble fremsatt av CIREC-Spania, en tenketank rettet mot sosialøkonomien



## Situasjonsbeskrivelse og utvikling for sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap

Den sosiale virksomhetstradisjonen i Spania har røtter tilbake til 1880-tallet da de såkalte «sociedades de socorro mutuo» (felles støtte-samfunn) vokste frem som en forløper til det sosiale sikkerhetssystemet. Mange arbeidskooperativer og ansatt-eide bedrifter<sup>44</sup> ble etablert under den industrielle krisen på 1970-tallet som respons til at sosial sikkerhet ikke lenger ble ivaretatt av myndighetene i overgangen til demokrati. I 1999 introduserte Spania den juridiske organisasjonsformen sosiale initiativ kooperativer som er non-profitt og uavhengige og som leverer sosiale tjenester eller ansetter mennesker som er utsatt for sosial ekskludering. Denne institusjonelle anerkjennelsen og reguleringen av non-profitt og ikke-statlige virksomheter, banet vei for institusjonaliserte former for sosial virksomhet. Loven fra 2007 om arbeidsintegrasjonsvirksomheter krever minst 50 prosent ansettelser av langtidsledige personer, tidligere rusavhengige, personer med funksjonshemninger, eller andre sosialt utsatte grupper, etter tre års aktivitet (European Commission 2014d:17–18).

Gjennom 1990-tallet ble det lansert flere offentlig støtteformer for sosialøkonomien, inkludert skatteletter og reduserte sosialsikkerhetsbidrag for stiftelser, foreninger og sosialinitiativ kooperativer, tilskudd og subsidier for arbeidsintegrasjonsorganisasjoner, og en ny ansettelsespolicy som tillot investering i arbeidsledighetstrygd i nye eller etablerte sosiale bedrifter. Dette kan ha blitt motivert av prinsippet om at å tilby en midlertidig arbeidsmulighet er bedre enn å bare få trygdeytelser (Hendrickson, 2014:304). Likevel, offentlig støtte til virksomheter som yter sosiale tjenester gikk ned i årene med økonomisk krise, på tross av lovende praksiser på regional og nasjonalt nivå. Sosiale offentlige anskaffelser nasjonalt er fortsatt på et lavt nivå på tross av et høyt nivå av offentlige anskaffelser generelt i Spania. Initiativer innen sosialøkonomien og den tredje sektor beveger seg nå mot nye kilder slik som «crowd-funding» og økte entreprenørielle aktiviteter, og det er økende interesse for investeringer i sosiale effekter, som per nå er på et lavt nivå (European Commission 2014d:i). Noen sosiale virksomheter har med hell søkt om støtte fra det europeiske velferdsfondet,<sup>45</sup> eller om lån fra etiske banker (se European Commission 2014d:11).

Den økonomiske krisen førte også til en samfunnsdiskusjon omkring feilene i det kapitalistiske systemet, noe som har gitt grobunn for mer sosialt ansvarlige økonomiske strukturer og som peker på arbeidsintegrasjonsorganisasjoner som redskap for å skape jobber og på motstandskraften i økonomiske kooperativer under økonomiske restriksjoner, sammenlignet med andre institusjoner i Spania. En ny lov om sosialt entreprenørskap som

---

<sup>44</sup> Begrensede selskaper der mesteparten av kapitalen tilhører de ansatte som yter tjenester basert på ubegrensede kontrakter, styrt på demokratiske prinsipper (European Commission 2014d:17).

<sup>45</sup> For eksempel Programa de Apoyo Empresarial a las Mujeres, et program som arbeider for egeninitierte bedrifter og entreprenørskap blant kvinner (European Commission 2014d:8).

har blitt diskutert vil ikke bare kunne forenkle tilgang til økonomisk støtte men også øke synlighet og anerkjennelse av sosialt entreprenørskap (European Commission 2014d:13). Dette kan også stimulere til en styrket infrastruktur for støtte til sosial virksomhet, som til nå bare blir gitt av noen få stiftelser, organisasjoner og inkubatorer på regionalt nivå (European Commission 2014d:6).

### Casestudie: Traperos de Emanús i Pamplona

Traperos de Emanús er en non-profit stiftelse og sosial virksomhet som tilbyr boliger og leverer tjenester innenfor resirkulering, utdanning, lokalsamfunnsstøtte i og rundt Pamplona i regionen Navarra. Virksomheten har etter hvert endret modell fra en subsidieringsmodell til en modell basert på entreprenørielle aktiviteter i form av varer og tjenester som blir solgt på markedet. Traperos er også et godt eksempel på de positive effektene av sosiale hensyn i offentlige anskaffelser, der man møter kraften i en sosial bevegelse som leverer profesjonaliserte tjenester samtidig som de ivaretar en felles identitet basert på deltakende styring. Initiativet er koblet til Emmaüs International Movement, som er finansiert av Abbé Pierre i Frankrike, som nå består av 300 grupper internasjonalt. Disse referer til seg selv som et kollektiv heller enn en virksomhet, som samler rundt 200 personer fordelt på ulike arbeidsplasser i Pamplona og i Navarra regionen.

### Økonomisk dimensjon

Traperos de Emanús har vært engasjert i tjenestelevering lenge, først ved å tilby bolig og selge brukte varer. I 1982 startet en diskusjon om avfallsproblemet i Pamplona og regionen rundt. De innførte selektiv innsamling av avfall, der man ville ha kontraktører som spesialiserte seg på innsamling av visse typer avfall som papir, glass, klær, ødelagte ting, direkte fra hjemmene til folk. Dette sammenfalt med programmer for arbeidsinkludering av vanskeligstilte på trygdeytelser og åpnet et nytt vindu for Traperos de Emanús. Men, på den tiden var der ingen sosiale betingelser i offentlige anskaffelser, og Traperos fikk jobben bare fordi de allerede hadde spesialisert seg i hjembasert avfallssamling og billig arbeidskraft.

I 1985 signerte Traperos den første avtalen med Pamplona kommune, med påfølgende avtaler i årene etter. Dette førte til noe mer jobbstabilitet, økt sysselsetting, integrering av et annet sysselsettingsprogram for ungdom, og flere boliger for arbeidere og deres familier. I 1999 inngikk Pamplona en kontrakt med Traperos for levere tjenester innen avfallsinnsamling og hjemmearbeid. I dag har Traperos et hus med plass til 30 mennesker og har 200 personer ansatt i 12 kommuner i Navarra.

## Sosial dimensjon

I en tidlig fase av Spanias demokrati ble mange nye og etablerte grupper etablert og re-etablert i påvente av radikale endringer for hvordan samfunnet skulle bli styrt. Traperos begynte med en gruppe unge frivillige, som i 1972 organiserte et arbeidssted der innsamlede varer skulle selges for å finansiere husvære til sigøynerefamilier fra Portugal, som bodde i nabolandsbyen.

I 1978 åpnet et kommunal botilbud i en villa utenfor Pamplona for litt over 10 sosialt ekskluderte personer. Økonomien var basert på salg av innsamlet og resirkulert avfall. Medlemmene fikk ikke lønn, men noen lommepenger i tillegg til husvære. Noen av inntekten fra virksomheten ble også brukt på andre prosjekt som de støttet.

Traperos har hele tiden forsøkt å drive etter to prinsippet: å drive med utgangspunkt i hva andre kaster og å hjelpe andre gjennom støtte til andre prosjekt eller å yte offentlige tjenester. Veksten i aktiviteter og i ansatte førte til en organisatorisk endring, bort fra fellesskap og arbeid, mot en gruppe som identifiserte seg mer mot arbeid og ideen om å være hjelpere heller hjulpne (Hendricson 2014:306), slik er de også oppfattet av kommunen.

## Deltakende styring

For å kunne styre en virksomhet med rundt 200 personer på en effektiv og demokratisk måte, omorganiserte Traperos styringsstrukturen i 2006. Hvert arbeidsfelt har nå en koordinator som hører til den sentrale koordineringsgruppen. Denne gruppen på 14 stykker velger tillitsvalgte for to år av gangen, og direktøren (hvert år). Opprettelses- og evalueringsgruppen, med like mange medlemmer, evaluerer avgjørelser rundt arbeidsprosesser i forhold til Traperos sosiale prinsipper, mål om konsensus i en hierarkisk struktur og ideen om et arbeidsfellesskap som skal støtte utviklingen til medlemmene. Det å kunne arbeid under offentlige kontrakter gir virksomheten mer økonomisk uavhengighet og pålitelighet (Hendricson 2014:307).

## Politisk forankring

Frem til slutten på 1990-tallets støtte til Traperos hadde de fortsatt noen små kontakter for innsamling av avfall. De tjente også på den regionale trainingen og arbeidsprogrammet Horizon (1995–1997), som gav Traperos tilgang til yrkestrening på viktige områder knyttet til resirkulering og gjenbruk (for eksempel elektronikk, sveising, restaurering, møbeltrekking) og personlige kurs, i tillegg til støtte til å kjøpe nye arbeidsplasser.

I 1999 opprettet de regionale myndighetene et register for sentre for sosial- og arbeidsmarkedsintegrasjons (centros de incorporación sociolaboral) og etablerte et støttesystem basert på modellen for vernede bedrifter som tillot Traperos og 11 andre

sosiale initiativ å konsolidere aktiviteter og skape nye (Hendricson, 2014:304). Traperos kunne i 2006 endre seg fra en subsidieringsmodell til å drive med autonom handel med tjenester, da Navarra-loven om offentlige kontrakter gjorde at man kunne reservere opp mot 20 prosent av offentlige kontrakter til vernede bedrifter som dette og til andre virksomheter for arbeidsinkludering. Takket være innblanding fra sosiale virksomhetsforeninger og et enstemmig vedtak i det regionale parlamentet ble loven endret for å forsikre at minst 6 prosent av offentlige kontakter skulle gis til denne typen initiativer, noe som indikerte en sterkere ansvar fra de regionale myndighetene til å ta hensyn til sosiale prinsipper i offentlige tjenester (Hendricson 2014:306).

## 7.4 Hva kan man lære av erfaringer fra andre land?

Dette kapitlet bygger på foreliggende forskning om sosialt entreprenørskap i Spania, Storbritannia og Danmark. De tre landene som er valgt som case illustrerer at det eksisterer ulike *mulighetsstrukturer* for fremveksten av sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap. Sosialt entreprenørskap tar ulike organisasjonsformer i forskjellige land, knyttet til ulike institusjonelle rammer, og det knytter seg også til eksisterende organisasjonsformer og sivil deltakelsesform innen ideell sektor. Måten begrepene anvendes og fremstilles er derfor ikke identisk på tvers av land. Vi har valgt disse tre casene nettopp for å synliggjøre at mulighetsstrukturene for fremveksten av sosialt entreprenørskap har sammenheng med type velferdsmodell og sivilsamfunnstradisjoner, og om politiske prioriteringer av tilrettelegging for offentlig versus ikke-offentlig velferdsproduksjon.

Disse casene illustrerer også de ulike trendene man i dag ser i Europa i forskningsfeltet på sosialt entreprenørskap og sosiale virksomheter. Det er et forskningsfelt som vektlegger et fenomen som vokser frem som en reaksjon på den økte markedsorienteringen av velferdsstaten (eks. CASA-modellen i Storbritannia). Det er et forskningsfelt som vektlegger videreutvikling av sivilsamfunnet og dets potensielle bidrag til velferdssamfunnet, og videre som et bidrag til en omstillingsprosess som kommer nedenfra gjennom aktivt medborgerskap (eks. Skovsgårds-modellen i Danmark). Og det er et forskningsfelt som ser fenomenet som del av sosialøkonomien basert på solidaritet og gjensidighet (eks. Traperos de Emaús i Spania).

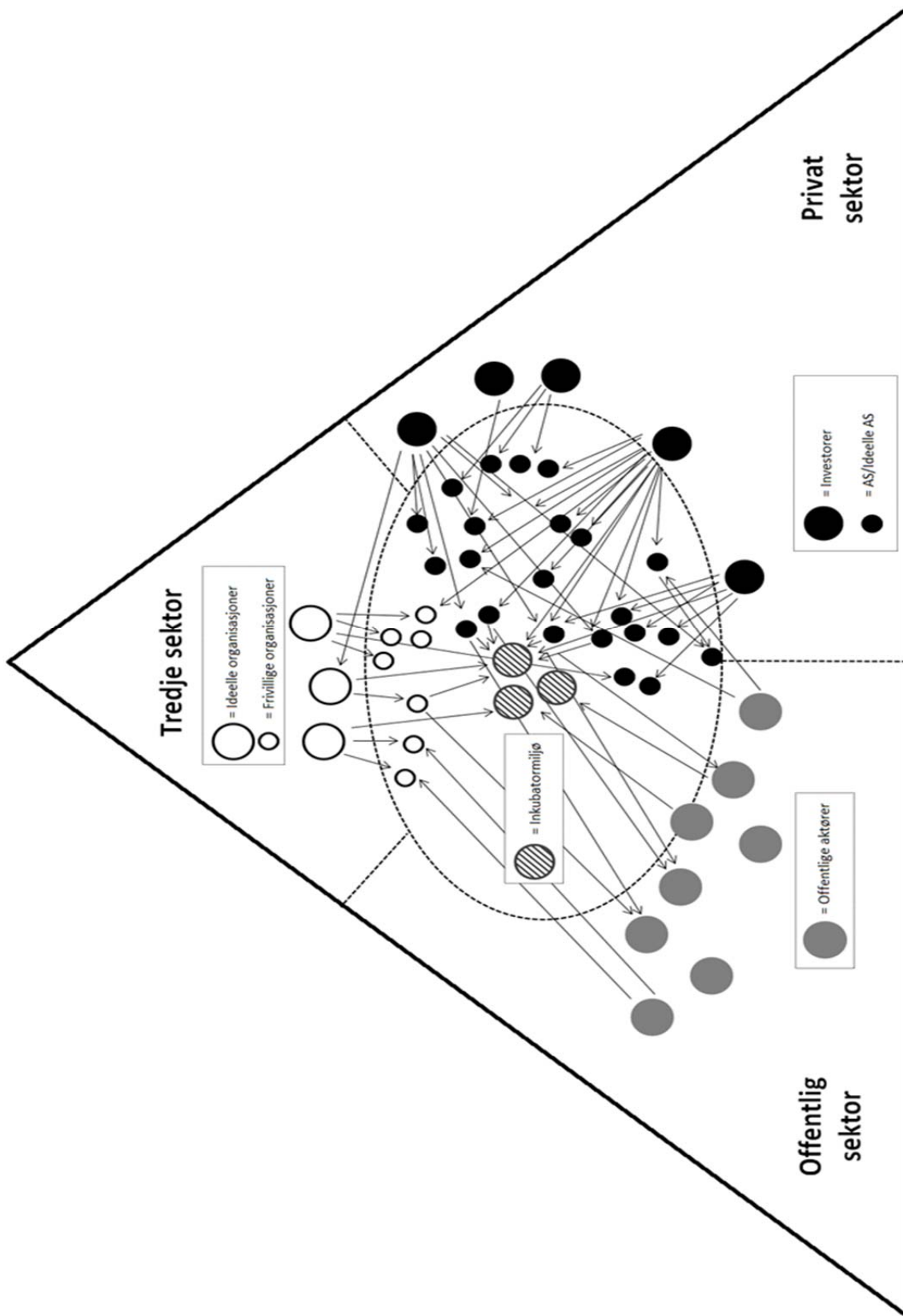
Danmark har fremdeles en sterk velferdsstat og har en lang historisk tradisjon for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor. I Danmark omfavner man disse begrepene, men sosiale virksomheter er kun én av flere tredje sektorbaserte initiativer når det gjelder samproduksjon av tjenester mellom sektorene. I Storbritannia ser vi et tydelig skifte i politisk orientering mot sosiale virksomheter, hvor man har et helt eksplisitt fokus på nærings- og forretningsaspektet, heller enn et fokus på de demokratiske fordelene. Selv om feltet blir tungt promotert med politikk og finansieringsordninger, så er hovedinteressen å spare

offentlige utgifter. I det som i stor grad er en nyliberal politisk kontekst, anses sosiale virksomheter mer som tjenesteleverandører i stedet for partnere i samproduksjon av tjenester og supplement til offentlige tjenester. I Spania ses sosiale virksomheter først og fremst som en underkategori av samfunnsøkonomien, og er et begrep som også preger den politiske og offentlige debatt. Samtidig, ettersom EU-kommisjonen får mer innflytelse i den politiske diskursen, og sosiale virksomheter også har bevist sin verdi under innstrammingspolitikken, synes sosiale virksomheter nå å få en enda mer fremtredende posisjon i en diskusjon om alternative økonomiske modeller.

Figur 9 under er en idealtypisk fremstilling av feltet av sosialt entreprenørskap i Norge på bakgrunn av denne rapportens undersøkelser. Figuren illustrerer at feltet av sosiale entreprenører og sosiale virksomheter er svært mangfoldig og består av ulike (hybride) organisasjonsformer i spennet mellom offentlig, frivillig og privat sektor. Frivillige organisasjoner og stiftelser regnes som tilhørende tredje sektor, og disse inngår ofte i nært samarbeid med offentlig sektor. Flertallet av organisasjonene synes definert som aksjeselskap som plasserer dem i privat sektor hvor de ofte inngår i nettverk med investorer og andre bedrifter. Vi har i rapporten pekt på at det eksisterer ulike institusjonelle logikker i offentlig-, frivillig og privat sektor. Sektorene forvalter ulike verdier, normer og handlingsmåter som i større eller mindre grad kjennetegner de ulike aktørene i sosialt entreprenørskapsfeltet. Oppfatninger av sosiale entreprenører vil være påvirket av en slik sektortilknytning.

Sosiale entreprenørers plassering mellom sektorer og nettverkstilknytning er noe som også kan endres over tid. En sosial entreprenør kan starte et sted og forflytte seg ettersom den blir mer profesjonalisert og institusjonalisert. Hvorvidt de inngår i investorers porteføljer (for eksempel Ferd SE eller Kronprinsparets fond) eller i større grad er knyttet opp mot bymisjoner eller kommunale samarbeidsplattformer, synes å ha betydning både for hvordan de oppfatter seg selv og hvordan de blir oppfattet av andre.

**Figur 9:** Idealtypisk modell av sektorplassering, tilknytning og nettverk



Potensialet for fremveksten av sosialt entreprenørskap i Norge avhenger av flere forhold. Det avhenger av formelle aspekt som politiske vilje og initiativ, økonomiske og juridiske rammevilkår som eksisterer innen både ideell og privat sektor, og eventuelle spesielt tilretteleggende tiltak for at nettopp denne hybride organisasjonsformen, og eventuelt et mangfold av dem, skal kunne klare å etablere seg og fungere over tid. Hvordan slike mulighetsstrukturer blir utformet er ofte knyttet til kontekstuelle forhold i et land, som type velferdsstat, etablerte modeller for samspill mellom offentlig sektor og sivile organisasjonsformer, samt av betingelser som økonomiske forhold og hvorvidt det eksisterer et sterkt behov (eller ikke) for endring og omstilling.

Velferdsmodellene i Danmark og Norge betegnes som sosialdemokratiske, mens Spania eksemplifiserer den korporativt–statlige, og Storbritannia den liberale (Esping-Andersen 1990). Dette innebærer for det første at offentlig sektor er langt større i Skandinavia, enn den er i Spania og Storbritannia, og det innebærer for det andre et større innslag av universalisme og mindre grad av behovsprøving og private forsikringsordninger. Det finnes med andre ord en oppfatning om at offentlig sektor skal ta det meste av velferdsproduksjonen i den sosialdemokratiske velferdsmodellen, og andelen privat og ideell velferdsproduksjoner er lavere enn i de andre modellene.

Historisk sett har frivillig sektor spilt en viktig rolle som velferdsinnovatør og -produsent i Norge, og særlig har dette skjedd i kommunene gjennom det nære samspillet mellom frivillige, private investorer og kommunene fra midten av 1800-tallet og frem til ut på 1900-tallet. Den norske velferdsmodellen ble først utviklet lokalt i form av trygder, institusjoner og tjenester i fremvoksende «velferdskommuner», før de nasjonale ordningene ble etablert utover på 1900-tallet (Nagel 1990; Kuhnle 1983; Kuhnle og Selle 1990). Fra den sosialdemokratiske æra fra omkring 1960-tallet og fremover har det meste av velferden vært produsert i offentlig regi, og ideelle aktører i frivillig sektor har hatt en stadig mindre rolle som innovatør for nye tjenester og løsninger. Fra 1980-tallet vokste det riktignok frem en viss andel privat velferdsproduksjon i tråd med såkalte NPM-reformer i Norge, men den private velferdsproduksjonen utgjør sammen med ideell velferdsproduksjon fortsatt under 20 % i Norge (Sivesind 2013). Andelen ideell velferdsproduksjon er større i for eksempel Danmark, enn i Norge, slik at sosialt entreprenørskap har en større plattform av ideelle virksomheter å knytte seg til enn de har i Norge og danske kommuner er mer vant til å forholde seg til ikke-offentlige velferdsprodusenter. Mens det finnes en større andel ideell velferdsproduksjon i Danmark, har Sverige også en større andel privat velferdsproduksjon sammenlignet med Norge.

Organisasjonsformen som fortsatt preger måter man organiserer seg på i det norske sivilsamfunnet betegnes gjerne «medlemsmodellen» (Selle 2013). Denne sivilsamfunnstradisjonen viser til et organisasjonslandskap med sterk organisasjonstetthet der deltakelsen i hovedsak er medlemsbasert i relativt formaliserte organisasjoner med et lokalt, regionalt og nasjonalt organisasjonsledd som samarbeider og mottar tilskudd fra

offentlig sektor (Selle 2013; Wollebæk og Selle 2002). Dette er i kontrast til for eksempel Storbritannia der ideelt engasjement i langt større grad er knyttet til filantropi, og de senere år har programmer for «aktivt medborgerskap» og «velferdssamfunn fremfor velferdsstat» (jfr. det politiske programmet «Big Society») vært fremtredende. Den danske sivilsamfunnstradisjonen preges også av medlemsmodellen, men har samtidig også trekk som skiller den fra den norske, for eksempel ved innslag av (den mer kontinentale) kooperativbevegelsen som historisk sett har vært lite utbredt i Norge. Det at man har etablert et eget juridisk rammeverk for sosiale virksomheter i Danmark, er blant annet knyttet til organisasjonsformer fra den kooperativ tradisjonen. En annen forskjell mellom det norske og danske sivilsamfunnet er at den sivile deltakelsen i Norge gradvis har dreid bort fra velferdssfeltet og mot fritid-, kultur og nærmiljøorganisering, mens det danske sivilsamfunnet i langt større grad fortsatt omfatter velferdssfeltet (Selle og Strømsnes 2012; Sivesind 2013). Det betyr at det i større grad finnes et sivilt engasjement knyttet til ideell velferdsproduksjon i Danmark, mens dette feltet i Norge i all hovedsak er blitt et offentlig anliggende.

Det spanske caset illustrerer utviklingen av sosialt entreprenørskap i tilknytning til den fremvoksende såkalte sosiale økonomien. Dette er en type økonomisk tenkning som foreløpig er lite utviklet i Norge, selv om det er tegn til såkalt ny-filantropisk tenkning den senere tid også i Norge gjennom begreper som «samfunnsansvar» og «corporate social responsibility» (CSR) og som også viser seg blant annet i en viss vekst i antall stiftelser og gaver til frivillig sektor (Sivesind 2015). Det spanske caset illustrerer også nye politiske initiativ som ble tatt i flere land i kjølvannet av finanskrisen og en sosialøkonomisk tenkning som har vokst frem gjennom en nedbygging av offentlig velferd. Dette er en økonomisk situasjon som er annerledes enn for den norske, og det er også en politikk om velferdsstaten som er lite fremtredende i Norge. Interessen for omstilling og innovasjon i velferdsstaten har likevel vært aktuell også i Norge, men uten at dette har bakgrunn i en tilsvarende økonomisk presset situasjon. I en norsk kontekst knyttes behovet for omstilling både til behov for effektivisering, til fremtidige utfordringer og til behov for samproduksjon mellom sektorer.

Det britiske caset eksemplifiserer den liberale velferdsmodellen og en anglo-amerikansk sivilsamfunnstradisjon der filantropi og veldedighetstenkningen står markant mye sterkere, enn den gjør i Norge.<sup>46</sup> Filantropien i Norge sto sterkere tidligere i norsk historie, blant annet på 1800-tallet og utover på 1900-tallet. Men på grunn av små klasseforskjeller, og et borgerskap med relativt liten økonomisk kraft til å bære et filantropisk samfunnsansvar har filantropien aldri stått spesielt sterkt i Norge og sosialomsorgen har i større grad blitt et offentlig ansvarsområde. Fra 1960-tallet og fremover har filantropi og veldedighet heller ikke vært særlig ønsket i Norge ettersom den har blitt ansett å inneholde en asymmetrisk maktrelasjon mellom giver og mottaker. Av denne grunn har det i Norge lenge vært en

---

<sup>46</sup> Den filantropiske tradisjonen stod sterkere i Norge tidligere, men har gradvis med velferdsstatens fremvekst blitt redusert. Dette knyttes særlig til tiden etter 1960 og den sosialdemokratiske æra (Sivesind 2015).



utbredt oppfatning om at sosial utjevning skal besørges gjennom skatt og offentlig sektors ansvar. I Norge finnes det med andre ord en viss skepsis, særlig på den politiske venstresiden, mot filantropi, en skepsis som ikke finnes tilsvarende i alle land. Filantropi har betydning for fremveksten av sosialt entreprenørskap ettersom bedrifter og private givere spiller en viktig rolle som investorer og tilbydere av bedriftsøkonomisk kompetanse. Foruten filantropibevegelsen illustrerer det britiske caset også politiske initiativ som ble tatt etter finanskrisen for å øke det såkalte medborgerskapet («active citizenship»)<sup>47</sup> og utvikle mer samspill mellom offentlig, privat og frivillig sektor og samproduksjon av tjenester (Ishkanian og Szreter 2012).<sup>48</sup> En økt vektlegging av brukermedvirkning, ønsket om å styrke medborgeres deltakelse, lokal inkludering og integrasjon er imidlertid politisk tankegods man også gjenfinner i en norsk kontekst. Solberg-regjeringen har fremmet ønsker om å legge bedre til rette for et større mangfold i tjenestene og for å styrke den enkelte borgers valgfrihet i flere styringsdokumenter og i deres politiske program. Det samme gjelder ønsket om mer desentralisert beslutningsmyndighet og en styrking av den lokale integrasjonen, og for utvikling av mer frivillig arbeid blant annet innen offentlige institusjoner som sykehjem og sykehus. For slike politiske ønsker er det særlig den britiske CASA-modellen og den sterkere filantropiske tradisjonen som i den liberale velferdsmodellen man bør se til for erfaringer.

På tross av de ulike forholdene i disse tre landene vi har brukt som kontrastcase til Norge, og til en viss grad også ulike forståelser av sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap, ser vi flere fellestrekk i hvert av landene som her er trukket frem, og også i flere andre land over hele Europa. Oppsummert vil vi fremheve noen fellestrekk som kan være relevant i en tilrettelegging for utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge:

På grunn av sviktende offentlig finansiering i flere europeiske land har mange tradisjonelle ideelle organisasjoner, som lenge har vært engasjert i det sosiale tjenestetilbudet og med arbeidsintegrering, enten skiftet organisasjonsform til sosiale virksomheter eller de har lagt inn et større element av næring i sin drift. Dette innebærer en endring i organisasjonskultur og praksis for de tradisjonelle ideelle foreningene som de ikke alltid er moden for.

---

<sup>47</sup> På norsk oversettes dette begrepet til «aktivt medborgerskap». Begrepet kan imidlertid også knyttes til diskusjoner om «velferdsstat» vs «velferdssamfunn» som har dukket opp i norske debatter med jevne mellomrom (Kuhnle og Selle 1992).

<sup>48</sup> Ishkanian og Szreter (2012) skriver i boken «The Big Society Debate. A New Agenda for Social Welfare?» om reformen som ble innført av den konservative regjeringen til Cameron i 2010. Dette var et program som ble utviklet i nært samarbeid med den britiske tenketanken Res Publica. Også i de Skandinaviske landene har det vært flere tilløp til diskusjoner omkring skillet mellom «velferdsstaten» og velferdssamfunnet» og argumenter om et meir involverende medborgerskap (bringing the citizens in» i nærmiljøene og i samproduksjon med kommunene. Se for eksempel Civitas leder Kristin Clemet i Dagsavisen 24.09.2015 og tilsvaret frå Birgitte Brekke i Frivillighet Norge i Dagsavisen 29.09.2015. For faglitteratur, se for eksempel Trägårdh, Lars (2007). «The 'Civil Society' Debate in Sweden: The Welfare State Challenged» i Lars Trägårdh (red), State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered, London and New York: Berghahn Books. Se også den Skandinaviske debattboken Lars Trägårdh, Halén, Hanna, Per Selle og Lars Skov Henriksen (2013). *Civilsamhället klämt mellan stat ock capital. Välfärd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS-förlag.

Det eksisterer konkurranse om midler i dette feltet. Selv om enkelte land har utviklet offentlige finansieringsordninger spesielt rettet mot utvikling av sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap, er det vanskelig for mange av aktørene å opprettholde sin drift og samfunnsoppdrag over tid. Krav om sosial merverdi i reglementet for offentlige anskaffelser er fortsatt svært begrenset, til tross oppfordring om å utvikle dette i EUs overnasjonale organ.

Det er utviklet politiske programmer og strategier i samarbeid mellom politikere, det sivile samfunn og markedsbaserte aktører som kan bidra til en mer felles oppfatninger og tiltak for tilrettelegging av sosiale virksomheter og sosialt entreprenørskap. Disse bør omfatte både de økonomiske, sosiale og demokratiske dimensjonene for å få frem organisasjonenes særpreget og merverdi. Offentlig tilgjengelig kunnskap om disse organisasjonenes særpreget, samfunns effekt og (økonomiske) verdi er fortsatt for lite utviklet.

En av barrierene for fremvekst av organisasjoner, både i den eldre ideelle sektoren og nyetablerte virksomheter i privat sektor, er at mange av deres bidrag og verdiproduksjon er immaterielle og dermed vanskelig å måle. I Europa er det nå lagt en sterk vekt på (kvantitativ) effektmåling som søker å omfatte noe av det som særpreger disse organisasjonene. I denne sammenheng burde politikere, investorer og sosiale entreprenører og virksomheter, med bistand fra forskermiljø og den akademiske kompetansen som gradvis bygges opp, gå sammen om å produsere og finansiere gode metoder for effektmåling. Dette kunne omsider bidra til å få satt søkelys på den merverdien utkontraktering til sosiale entreprenører og sosiale virksomheter utgjør, fremfor til private firmaer.<sup>49</sup> Det ville også kunne bidra til å redusere den mistillit som rettes mot organisasjonsformer som befinner seg i spennet mellom frivillig og privat sektor, det kunne åpnet vei for bedre innkjøpspraksiser i offentlig sektor og økt bevisstheten om de sosiale foretakenes tjenester, og det kunne videre styrket organisasjonenes eget arbeid for å synliggjøre sitt samfunnsoppdrag.

## 8. Konklusjon

Selv om det har skjedd mye de siste årene er utviklingen av sosialt entreprenørskap fortsatt i en tidlig fase i Norge sammenlignet med mange andre vestlige land. Utviklingen har kommet lengre i sørlige deler av Europa, enn i de nordlige delene, og det har også kommet noe lengre i Sverige og Danmark, enn i Norge. Hvorvidt sosialt entreprenørskap har blitt utviklet, og på hvilke områder det blir utviklet, har sammenheng med flere aspekt, som for eksempel den økonomiske situasjonen i et land og behov for omstilling og effektivisering, og om politiske forhold som blant annet også omfatter historiske og kontekstuelle betingelser knyttet til type velferdsmodell og tradisjoner for sivil engasjement som varierer mellom land. Det synes nå å være en økende aksept i Norge for at sosialt entreprenørskap representerer et

---

<sup>49</sup> Se rapporten Trætteberg og Sivesind (2015).

potensial som supplement til offentlig velferdsproduksjon og kan representere en kobling av det beste fra privat og frivillig sektor.

KS etterspurte i sin prosjektutlysning ulike problemstillinger knyttet til fire perspektiver: 1) Sosiale entreprenørers perspektiv, 2) offentlige arbeidsgiveres perspektiv, 3) juridiske rammebetingelser og 4) erfaringer fra andre europeiske land. Hvert av disse perspektivene har et tyngdepunkt i ett, selv om disse perspektivene også belyses i flere av kapitlene. For eksempel er de rettslige rammene, som vi belyser særlig i kapittel 6, knyttet til hvordan sosialt entreprenørskap defineres og hva slags organisasjonsform som velges, det vil si temaer som drøftes i kapittel 1 og 2. Datainnsamlingen består hovedsakelig av intervjudata. I kapittel fire belyser vi offentlige arbeidsgiveres perspektiv og intervjuer som er gjort med ansatte i kommuner og Nav. Gjennom den empiriske datainnsamlingen oppdaget vi at det eksisterte flere ulike perspektiver blant offentlige ansatte og arbeidsgivere. Det er for eksempel en forskjell mellom politikere og administrasjon, perspektivene varierer mellom ansatte i kommuner versus i Nav, det finnes varierende synspunkter mellom ansatte på for eksempel helse og omsorgsfeltet versus skolefeltet i kommuner, det er stor forskjell mellom kommuner og mellom personer i kommuner som har spesiell kjennskap til sosialt entreprenørskap som fenomen og felt versus de som primært har erfaring med anbudskontrakter eller har samarbeidet med en bestemt aktør. Perspektivet til offentlige arbeidsgivere i kapittel 4 må derfor også ses i sammenheng med kapittel 5 og 6 der vi går nærmere inn på enkelte sider ved arbeidsgiveres perspektiv, blant annet utforming av regelverket for anskaffelser, og spørsmål knyttet til den demokratiske styringskjeden og forholdet mellom politikk og administrasjon i kommuner.

Spørsmål som knytter seg til hvordan man i større grad kan tilrettelegge for utvikling av sosialt entreprenørskap i norske kommuner, er knyttet til flere forhold og politiske avveininger. Som vi har vist gjennom eksempler fra andre land, har sosialt entreprenørskap grobunn fra ulike tradisjoner i forskjellige land, og hvilket felt det vokser frem på har videre sammenheng med hvor det finnes et udekket behov. I den angloamerikanske velferdsmodellen (for eksempel i Storbritannia) er den filantropiske frivillighetstradisjonen sentral for utviklingen av sosialt entreprenørskap, mens i land med en korporativt-statlig velferdsmodell (for eksempel Spania) vokser sosiale virksomheter i stor grad ut av den korporative bevegelsen. Disse tradisjonene har sammenheng med at det offentlige tilbudet er mindre, sammenlignet med i den nordiske velferdsmodellen. Man kan se og lære fra andre lands erfaringer, samtidig som man må ha i minne at kontekstene er forskjellige.

På bakgrunn av innspillene vi har fått gjennom intervjuer med sosiale entreprenører, og som vi belyser i kapittel 4, gir vi imidlertid eksempler på tiltak og strategier som kan bidra til å tilrettelegge for sosialt entreprenørskap i Norge. Dette er eksempler på tiltak som er blitt etterlyst av aktørene selv. Flertallet av våre informanter etterspør først og fremst kompetanseutvikling om hva sosialt entreprenørskap er. Flertallet av våre informanter formidler at kunnskapen om sosialt entreprenørskap er begrenset blant ansatte i kommuner

og at dette bidrar sterkt til å hemme veksten. Særlig gjelder det på ledernivå i kommunen, blant lokale politikere og også i direktorater og i ansattes fagorganisasjoner. Sosiale entreprenører har problemer med å nå frem med sitt budskap, og de opplever ofte avvisning og «døve ører». Sosiale entreprenører sier at det snakkes varmt og positivt om sosialt entreprenørskap på politisk nivå, men mener dette ikke samsvarer med den mottakelsen de ofte møter på administrativt nivå i kommuner. Mange vektlegger at de møtes med mistillit om sine intensjoner, og knytter dette også til en manglende forståelse av hva sosialt entreprenørskap er.

Sosialt entreprenørskap som felt er i dag preget av nye kombinasjoner av institusjonelle logikker og handlingsformer og utgjør således et mangfold av organisasjonsformer i spennet mellom offentlig, privat og frivillig sektor. På den ene side er det knyttet stor optimisme til potensialet i dette feltet og et økende antall aktører ønsker å fremme det. Samtidig hersker det både usikkerhet og skepsis til hva dette er. Noe av skepsisen kan skyldes manglende institusjonelle rammer for fenomenet som kan bidra til å synliggjøre hva det er. Som del av kompetanseutviklingen foreslås at det utvikles en database som gir en oversikt over hvilke sosiale entreprenører som finnes i Norge og på hvilke virksomhetsområder de levere løsninger. Et tiltak som kan bidra til å forenkle et komplekst felt er at det utvikles en egen organisasjonsform med tilhørende rettslig rammeverk. Enkelte sosiale entreprenører frykter imidlertid en slik «strømlinjeforming» og vektlegger at mangfoldet og organisasjonenes hybride karakter er viktige forutsetninger for feltets entreprenørielle karakter. I et politisk landskap med pågående diskusjoner om kommersialisering av velferd, og der vi er vant til å skille mellom ideelle organisasjoner på den ene side og fortjenestebaserte selskaper på den andre side, kan det være forståelig at det knytter seg usikkerhet til hvor de ulike sosiale entreprenørene plasserer seg mellom privat og ideell sektor.

Sosiale entreprenører har utfordringer som knytter seg til deres økonomiske bærekraft. De deltar i dag i offentlige anbudskonkurranser på lik linje med private firmaer. Dette er en konkurranse som i liten grad tar høyde for sosiale entreprenørers doble bunnlinje, det vil si at det også finnes sosiale formål i tillegg til de kommersielle. Innovasjonselementet ivaretas heller ikke godt nok i anbudsreglementet ettersom detaljerte utlysninger legger sterke føringer i utlysningen om hva slags tilbud som ønskes. Sosiale entreprenører har problemer med å nå gjennom i slike konkurranser, der spørsmål om pris synes å ha overveiende betydning. Mange etterlyser derfor et anbudsreglement som i større grad tar hensyn til sosiale entreprenørers særpreg, entreprenørielle karakter, sosiale merverdi og samfunnsbidrag. Vurderingen av «kvalitet» i offentlige anbud opplever de som i liten grad å inkludere den sosiale merverdien som sosiale entreprenører kan representere for eksempel ved at de sysselsetter personer med bestemte utfordringer, eller at deres virksomhet kan inkludere frivillig arbeid. I offentlige debatter og politiske sammenhenger fremmes det ofte ønsker om større mangfold, økt brukermedvirkning og utvikling av bedre brukertilpasning i velferdstilbudene. Dette er behov som sosiale entreprenører nettopp søker å svare på, men de opplever i liten grad at slike elementer tillegges vekt i anbudsprosesser. Forslag er for

eksempel at det kan innføres krav om sosial merverdi i anbud, de ber om at det utvikles flere tilskuddsordninger som i større grad er tilpasset deres særpreg, de ønsker at anbud utformes på måter som i større grad åpner for innovasjon og nye løsninger som ikke allerede er kjent og de ber om mer langsiktige finansieringsformer.

Sosialt entreprenørskap vokser frem i en tid der vi ser bevegelser og endringer innen både ideell og privat sektor, og i en tid der det fokuseres stadig mer på at velferdsstater er under press. I norske debatter trekkes sosialt entreprenørskap stadig oftere inn i politiske diskusjoner omkring behovet for omstilling og innovasjon. Dette har allerede vært sentrale temaer i næringslivet en god stund, men behovet knyttes nå også i økende grad til offentlig sektor og man ser igjen mer til frivillig sektor for innovasjon på velferdsfeltet. I politiske sammenhenger spås det stadig oftere at man foreløpig bare har sett starten på utviklingen av sosialt entreprenørskap som felt og at det vil få en sentral rolle i moderniseringen av velferdsstater. Det er en trend man også knytter til en spådom om at frivillig sektor må revitaliseres som supplement til offentlig velferdsproduksjon. I Norge er forventningene først og fremst knyttet til at sosialt entreprenørskap vil bidra til å utvide mangfoldet i tjenestetilbudet, men også til en forventet vekst i ikke-offentlige velferdstjenester, både private og ideelle, der sosiale entreprenører representerer tilbydere som har sosiale formål i tillegg til de kommersielle. Selv om feltet nå får stadig større oppmerksomhet også i norske debatter og politiske handlingsplaner, er det likevel for tidlig å si hva slags omfang det kan få i Norge. Mye tyder på at sosiale entreprenører kan fylle et behov både som tilbyder når det gjelder inkludering i arbeidslivet og kan fungere som en innovativ kraft for Nav og kommuner i arbeidet med å redusere utenforskap. I kommunene synes sosialt entreprenørskap å vokse frem særlig innen helse og omsorg og i skolesektoren og overfor barn og unge. På disse feltene kan de bidra særlig til å øke mangfoldet i det offentlige tjenestetilbudet, og de kan bidra til en involvering av lokale aktører og øke ideelt engasjement i tjenesteproduksjonen.

## 9. utfordringer, suksesskriterier og problemstillinger i samspillet mellom kommuner og sosiale entreprenører

### 9.1 Hva er utfordringene?

- Stor usikkerhet i kommunene om hva sosialt entreprenørskap er, og hvordan det eventuelt kan bidra til å utvikle velferdstilbudet

- Kunnskapen om sosialt entreprenørskap er sporadisk og lite utviklet i kommuner. Minst utviklet på ledernivå/beslutningsnivå
- Kunnskap er personavhengig og for sosiale entreprenører handler det i stor grad om å finne «den rette personen» som kan fungere som en døråpner
- Liten grad av kunnskapsoverføring innad/mellom kommuner
- Usikkerhet, manglende kunnskap og manglende prioritering er med på å hindre at mulighetene som ligger i regelverket tas i bruk
- «Nullfeilskultur» i kommuner – tør ikke å gjøre ting annerledes i frykt for å gjøre feil – kommuneansatte som har erfaring med kontraktering opplever likevel ikke så stor usikkerhet
- Varierende holdninger til omstilling, samproduksjon, innovasjon og til utvikling av mer samarbeid med sosiale entreprenører i kommuner
- Skepsis til sosialt entreprenørskap er særlig knyttet til grad av kommersielt innslag. Dermed er det mindre skepsis mot sosiale entreprenører med en tydelig ideell profil eller som har tilknytning til kjente ideelle organisasjoner
- Politikere ofte mer positive enn administrasjon, men dette kan også knyttes til at mange er mer positive «i teorien» enn «i praksis»
- Nav-ansatte er mer åpne og har mer erfaring med forhandlinger og kontraktinngåelse med slike virksomheter, enn kommuner
- I Nav forstås sosialt entreprenørskap som en utvikling av mangfoldet for offentlig anskaffelse i tråd med en NPM-tenkning
- I kommunene knyttes feltet både til privatisering, men også til utvikling av nye samspillsformer og governance-tenkning
- I kommunene er det i liten grad reflektert over implikasjoner for endring av styringsansvar og nye arbeidsgiverroller ved utvikling av dette feltet
- Sosialt entreprenørskap forbindes med et komplisert juridisk rammeverk, men jussen er mer fleksibel enn hvordan kommuner i dag tolker det
- AS som organisasjonsform synliggjør den kommersielle profilen, men gir utfordringer med å synliggjøre den sosiale profilen. Noen bruker betegnelsen ideelt AS for å synliggjøre den sosiale profilen. Men dette er ikke en egen organisasjonsform, så praksis blir som ved vanlige AS

- Som AS blir sosiale entreprenører likestilt med andre private velferdsprodusenter og må ofte inn i krevende anbudsrunder som ikke er tilpasset sosiale entreprenører og ikke tar høyde for den sosiale dimensjonen
- Lettere tilgang for nyetablerte og små sosiale entreprenørskapsvirksomheter til pilotprosjekter, men når nye anbud, inspirert av pilotprosjekt blir lyst ut når de ikke frem på grunn av krav til størrelse og stabilitet i virksomheten
- Det er vanskelig for sosiale entreprenører å nå frem til beslutningstakere sentralt i kommuner
- Mange sosiale entreprenører tar direkte kontakt med ledere på de kommuner/institusjonene som deres tjenester er rettet inn mot, heller enn mot sentral ledelse. Her mangler imidlertid ofte beslutningsmyndighet
- Lite rom og fleksibilitet i offentlige budsjetter for å ta i bruk nye løsninger på velferdsutfordringer
- Anskaffelsesreglementet er i liten grad åpent for innovasjon og ukjente løsninger
- Sosiale entreprenørers kombinerings av ulike fag og disipliner, vitenskapelige resultater og metoder utfordrer fagkunnskap og profesjonene i offentlig sektor.
- Ulike tankesett, verdier og handlingsmåter bidrar til å øke det kreative potensialet i samarbeidet, men fører også til misforståelser
- Sosiale entreprenører opplever at det er liten endringsvillighet i kommuner

## 9.2 Innspill til løsninger

- *Behov for kompetanseheving.* Mange i det offentlige og i kommunene er usikre på hva sosialt entreprenørskap er og hvilket potensial det kan ha. Kompetanseheving må særlig utvikles på nivå der beslutninger tas i kommuner, og også i departement, direktorat og profesjoners fagorganisasjoner. Det etterlyses kompetanse både om hva sosialt entreprenørskap er og dets potensial, organisasjonsform og plassering i sektorer (politikkfelt), juridiske aspekt, og kartlegging av hva som eksisterer av tilbud lokalt. Kompetanseutvikling kan bidra til å redusere den personavhengige kunnskapsdelingen, kunnskapsdeling på tvers av kommuner, redusere misforståelser som gjør seg gjeldende på grunn av et mangfoldig organisasjonsfelt, samt bidra til å

reduere noe av den gjensidige mistilliten som finnes mellom aktører i offentlig, frivillig og privat sektor.

- *Debatt om omstilling i velferdsstaten.* Det må åpnes opp for en større nasjonal og lokal politisk diskusjon om behovet for omstilling i offentlig sektor. Det gjelder på den ene side samordningsreformene som krever større grad av organisasjonsmessig effektivitet, resultatorientering og nye samspillsformer mellom sektorer. På den andre side gjelder det en mer politisk diskusjon om hva slags omstilling og innovasjon man ønsker. Hvorvidt man for eksempel ønsker å stimulere til innovasjon utenfor eller innenfor offentlig sektor, hva slags samspill mellom sektorer man ønsker å åpne for, og hva slags såkalte «private aktører» man vil skape bedre vilkår for og samarbeid med.
- *Handlingsrom.* For at kommunene skal få til mer sosial innovasjon er det viktig å kunne ha et visst handlingsrom, og det må være lov til å prøve og feile. Det må skapes et rom for utprøving som i større grad enn nå er skjermet for byråkrati.
- *Felles arenaer for dialog.* For at sosiale entreprenører skal bli brukt i kommunene er det viktig at de individuelle enhetene/institusjonene (skoler, sykehjem etc.) har tillit og tro på nye konsepter. Sosiale entreprenører etterspør det å kunne ha direkte kontakt med enhetsledere for å kunne bygge tillit. Kommuner kan bistå med å samle enheter, institusjoner og etater som de sosiale entreprenørene kan presentere seg for. Det etterspørres også flere møteplasser der aktører for frivillig, offentlig og privat sektor kan møtes.<sup>50</sup>
- *Effektmåling.* Et stort antall sosiale entreprenører, investorer og inkubatormiljøer savner bedre mål på effekt av tjenester. Det offentlige bør i større grad vektlegge hva slags effekt ulike tiltak skaper, og legge større vekt på effekter i anbudsprosessen. Pris vektlegges på bekostning av kvalitet, og offentlige aktører mangler gode måter å måle kvalitet som også inkluderer samfunns effekt. Tjenesteyting må i større grad vurderes på sosiale effekter over tid, og ikke kun kortsiktig på pris. Det bør vurderes ulike måter å vurdere effekt, for eksempel hvorvidt det bør utvikles en felles standard, hvorvidt ansvaret selv bør påhvile sosiale entreprenører selv, og hvorvidt man skulle vurdere å legge inn bedre insentiver for at enhver bedrift i en prosess

---

<sup>50</sup> Som positive eksempler nevnes ofte Ferd SEs Sosent-konferanse og Arendals-konferansen.



med offentlig anskaffelse skal legge inn et element av sosialt entreprenørskap og mål på sosial samfunnseffekt.

- *Langtidsengasjement.* Dersom man vil utvikle feltet av sosiale entreprenører bør kommunene i større grad våge å kjøpe tjenester fra sosiale entreprenører over tid, på tross av at de ikke har rukket å bli profesjonalisert og økonomisk stabile. Kommunene kan bidra til å støtte sosiale entreprenører ved å ha lengre forpliktelsesperioder og mer langsiktige planer. Kommunene bør også legge til rette for kopiering av gode prosjekter, at de kan lære opp egne ansatte i nye metoder og eventuelt integrere nye løsninger i egen virksomhet.
- *Utvikle feltet sammen.* Flere sosiale entreprenører peker på at utfordringene de møter i samarbeid med det offentlige ikke alltid handler om vond vilje, men heller det faktum at dette er et nytt felt og et nytt konsept i Norge. KS kan bidra til å synliggjøre gode eksempler og å spre ideene. Sosialt entreprenørskap er relativt nytt i Norge, og det er bakgrunnen for at kompetansen om dette er lite utviklet.
- *Vekst.* Forventningen om at sosialt entreprenørskap vil vokse også i Norge kan knyttes til ulike aspekt;
  - om politisk vilje og type velferdsmodell,
  - om (post NPM-)reformer i offentlig sektor knyttet til samstyring, samproduksjon, økt deltakelsesorientering og aktivt medborgerskap,
  - om ny økonomisk tenkning, bedrifters samfunnsansvar og ny-filantropi.
- *Kunnskap.* Det bør bygges et bedre kunnskapsgrunnlag i Norge. Foreløpig er investorer og inkubatormiljøer sentrale i kunnskapsspredningen. Sosialt entreprenørskap bør også utvikles mer som forskningsfelt og det kan foretas en bedre kartlegging og registrering.

**Figur 10: Innspill til løsninger**

### 9.3 Problemstillinger

- Hvordan utvikle og spre mer kompetanse om sosialt entreprenørskap?
- Bør det utvikles en egen organisasjonsform og særegent juridisk handlingsrom?
- Hvilket felt skal en politikk for sosialt entreprenørskap knyttes til? Økonomi og næring, frivillighet og ideell sektor, eller til de respektive feltene de opererer i som skole, eldreomsorg, arbeidsinkludering etc.?
- Hvordan styrke tillit og samhandling mellom aktørene i offentlig-, privat-, og frivillig sektor?
- Hvordan måle samfunnseffekten av sosialt entreprenørskap?

## Litteraturliste

- Aars, J. og H.-E. Ringkjøb (2008) Independent lists in Norwegian local politics, i M. Reiser og E. Holtman (red.), *Farewel to the party model?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Agenda Kaupang (2014) *Velferd i nytt terreng. Hvordan kan kommunen som arbeidsgiver samarbeide med frivillig sektor og sosiale entreprenører innen pleie- og omsorgstjenesten*, Stabekk: Agenda Kaupang.
- Alcock, P. (2012) New policy spaces: The impact of devolution on third sector policy in the UK. *Social Policy & Administration*, 46(2):219–238.
- Andersen, L.L. og L. Hulgård (2015) *Social entrepreneurship and social innovation*, Nordic Council of Ministers: *Social entrepreneurship and social innovation. Initiatives to promote social entrepreneurship and social innovation in the Nordic countries*, Denmark.
- Andersen, L.L. (2014) *Micro-processes of collaborative innovation in Danish welfare settings. A psychosocial approach to learning and performance*, in Sørensen, E. og Aggger, A. (eds.) *Collaborative Innovation in the public sector. European experiences and lessons*, Bentham Ebooks.
- Austin, J., H. Stevenson og J. Wei-Skillern (2006) Social and commercial entrepreneurship: same, different, or both?, *Entrepreneurship: Theory and Practice*, Vol. 30, No. 1.
- Bacciega, A. og C. Borzaga (2001) Social enterprises as incentive structures: An economic analysis, i C. Borzaga og J. Defourny (red.) *The emergence of social enterprise*. London/New York: Routledge, 273–294.
- BEPA (Bureau of European Policy Advisers) (2010) *Empowering people, driving Change: Social Innovation in the European Union*, Brussels: European Commission.
- Brandsen, T. og V. Pestoff (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services: An Introduction. *Public Management Review*, 8(4):493–501.
- Brandsen, T. og V. Pestoff (2009) *Co-production, the third sector and the delivery of public services: An Introduction*, in Pestoff, V. og Brandsen, T. (red.) *Co-production. The Third Sector and the delivery of public services*. London: Routledge.
- Brøgger, B. (2012) *Sosialt entreprenørskap, nye arenaer og former for deltagelse*. Sosiologisk årbok, nr. 2.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2007) The whole-of-government approach to public sector reform, *Public Administration Review*, 11:1059–1066.
- Castiglione, D. og M.E. Warren (2006) *Rethinking democratic representation. Eight theoretical issues*. Prepared for delivery to «Rethinking Democratic Representation», Centre for the Study of Democratic Institutions University of British Columbia, May 18–19.

- Christiansen, N.F. (1997) Solidaritetens historie, *Dansk Sociologi*, March.
- Casa care home, background leaflet, <http://www.casaltd.com/about-us>
- Damvad (2011) *Utredning om sosialt entreprenørskap*. Utarbeidet av DAMVAD for Nærings- og Handelsdepartementet.
- Defourny, J. (2014) *From third sector to social enterprise: A European research trajectory*, Defourny, J., Hulgård, L. og Pestoff, V. (red) *Social Enterprise, Third Sector. Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Defourny, J. og M. Nyssens (2012) *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*, EMES Working Paper No.12/03.
- Dees, J.G., J. Emerson P. Economy (red.) (2002) *Strategic tools for social entrepreneurs: enhancing the performance of your enterprising nonprofits*. New York: John Wiley & Sons.
- Dees, J. G. (1998) *The Meaning of Social Entrepreneurship*, Duke University, Fuqua School of Business.
- DIFI Anskaffelser.no <http://www.anskaffelser.no/anskaffelsesfaglige-temaer/utforming-og-evaluering-av-tildelingskriterier/evaluering-lesedato-11.11.2015>
- Eschweiler, J. og Hulgård, L. (2012) social innovation and deliberative democracy, *EMES Working Paper no. 12/04*.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cornwall: Polity Press.
- European Commission (2010) *Buying social – A guide to taking account of social considerations in public procurement*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en)
- European Commission (2011a) *Social business initiative – creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*, COM (2011) 682 final, tilgjengelig på:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/index\\_en.htm#maincontentSec3](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm#maincontentSec3).
- European Commission (2014a) *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe, DG Employment, Social Affairs and Inclusion*.
- European Commission (2014b) *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Denmark*.
- European Commission (2014c) *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: United Kingdom*.
- European Commission (2014d) *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe. Country Report: Spain*.

Alle finnes her:

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=socentcntryrepts&mode=>

- Evers, A. (2001) The significance of social capital in the multiple goals and resource structure of social enterprise, i Borzaga, C. og Defourny, J. (red.) *The emergence of social enterprise*, 296–311, London: Routledge.
- Fayolle, A. og H. Matley (2010) (red.) *Handbook of Research on Social Entrepreneurship*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilbert, N. (2002) *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Grønlie, T. (1990) Velferdskommunen, i Nagel (red.) *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.
- Gustavsen, K. og L.U. Kobro (2012) *Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom*. Telemarksforskning, rapport nr. 305.
- Gutmann, A. og D. Thompson (2004) *Why deliberative democracy?* Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Hatland, A., S. Kuhnle, T.I. Romøren (2011) *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Haugh, H. (2005) A research agenda for social entrepreneurship, *Social Enterprise Journal*, 1(1):1–12.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2015) *Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet 2015–2020*.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/4458634b21274b349a602c9a00ff116f/nasjonal\\_strategi\\_frivillighet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4458634b21274b349a602c9a00ff116f/nasjonal_strategi_frivillighet.pdf)
- Hendrickson, M.A. (2014) *Pamplona*, in: Evers, A., Ewert, B. og Brandsen, T. (red.) *Social innovations for social cohesion. transnational patterns and approaches from 20 European cities. A WILCO Reader*, Liège: EMES European Research Network.
- Hulgård, L. (2007) *Sociale entreprenører – en kritisk indføring*, Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Hulgård, L. (2010) *Discourses of social entrepreneurship: variations of the same theme?*, Defourny, J., Hulgård, L. og Pestoff, V. (red.), *Social enterprise, social entrepreneurship, social economy, solidarity economy: An EMES Reader on the «SE Field»*, Liege: EMES European Research Network.
- Hulgård, L., L.L. Andersen, R. Spear og L. Bisballe (2008) *Alternativ beskæftigelse og integration af socialt udsatte grupper: erfaringer fra Danmark og Europa*. CSE Publications; 02: 08. Roskilde: Roskilde Universitet.

- Hulgård, L. og L.L. Andersen (2012) *Sosialt entreprenørskap – velfærdsafvikling eller arenaer for solidaritet*, Dansk Sociologi 23(4).
- Hulgård, L. (2014) *Social enterprise and the third sector – Innovative service delivery or a non-capitalist economy*, Defourny, J., Hulgård, L. og Pestoff, V. (red.) *Social Enterprise, Third Sector. Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*, London: Routledge.
- ICSEM Invitation to join the ICSEM Project (2012) *The «International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project»*, Interuniversity Attraction Pole (IAP) on Social Enterprise (SOCENT) 2012–2017, tilgjengelig på: <http://www.iap-socent.be/content>
- Ingstad, E.L., M. Knockaert, og Y. Fassin (2014). Smart money for social ventures: an analysis of the value-adding activities of philanthropic venture capitalists. *Venture Capital*, 16(4):349–378
- Ishkanian, A. og S. Szreter (2012) *The big society debate. A new agenda for social welfare?* Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Kickul, J., D. Gras, S. Bacq og M. Griffiths (2013) (red.) *Social entrepreneurship*, UK and Northampton: Cheltenham.
- KS (2007) *Stolt og unik. Arbeidsgiverstrategi mot 2020*. Oslo: Kommuneforlaget.
- KS (2014) *Skodd for framtida. Arbeidsgiverstrategi*. Oslo: Kommuneforlaget.
- KS (2015) *Guide til god ledelse*.
- Kuhnle, S. (1983) *Velferdsstatens utvikling. Norge i komparativt perspektiv*, Bergen/Oslo: Universitetsforlaget.
- Kuhnle, S. og P. Selle (1990) *Frivillig organisert velferd – alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater.
- Kuhnle, S. og P. Selle (1992) *Government and voluntary organizations. A relational perspective*. Aldershot: Avebury.
- Laville, J.-L. (2010) *Solidarity Economy*, in Hart, K., Laville, J.-L. og Cattani, A.D. (red.) *The Human Economy*, Cambridge: Polity Press.
- Laville, J.-L., A. Lemaître og M. Nyssens (2006) *Public policies and social enterprises in Europe: the challenge of institutionalization*, M. Nyssens (red.), *Social enterprise: at the crossroads of market, public policies and civil society*, London: Routledge.
- Mair, J. (2010) (red.) *Social entrepreneurship: taking stock and looking ahead*, Fayolle, A. og Matley, H. University of Navarra – IESE Business School.
- Meld. St. nr. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*. Det norske Finansdepartement.
- Meld. St. nr. 1 (2014–2015) *Statsbudsjettet*. Det norske Finansdepartement.
- Monzon, J.L. og R. Chaves (2012) *The social economy in the European union*, Brussels, Economic and Social Committee.

- Nagel, A.H. (red.)(1990). *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.
- Nicholls, A (red.) (2006) *Social entrepreneurship. New models of sustainable social change*. New York: Oxford University Press.
- Nicholls, A. (2008) (red.) *Social entrepreneurship: New models of sustainable social change*. Oxford: Oxford University Press.
- Nicholls, A. (2010) Institutionalizing social entrepreneurship in regulatory space: reporting and disclosure by community interest companies. *Accounting, Organizations and Society*, 35(4):394–415.
- Nordisk Ministerråd (2015). *Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon. Kartlegging av innsatser for sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norden*. København: Tema Nord.
- OTS (Office of the Third Sector) (2009) *Enterprising services*. London: Cabinet Office of the Third Sector.
- Osborne, S. (red.) (2010) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London og New York: Routledge.
- OECD (2015) *Policy brief on social impact measurement for social enterprises*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Hentet fra: [www.oecd.org/cfe/leed/PB-SIM-Web\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/PB-SIM-Web_FINAL.pdf)
- Parks, R.B., P.C. Baker, L. Kiser, R. Oakerson, E. Ostrom mfl. (red.) (1981) Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations, *Policy Studies Journal*, 9(7):1001–1011.
- Pestoff, V. (2005) *Democratizing the welfare state*, paper prepared for the EGPA Third Sector Study Group Conference in Bern, Switzerland.
- Pestoff, V. (2008) *A democratic architecture for the welfare state: Promoting citizen participation, the third sector and co-production*. London: Routledge.
- Pestoff, V. (2014) Hybridity, coproduction, and third sector social services in Europe. *American Behavioral Scientist*, 58(11):1412–1424. Published online 16 May 2014.
- Raaum, J. (1988) De frivillige organisasjonenes framvekst og utvikling i Norge, vedlegg til NOU 1988: *Frivillige organisasjoner*. Det norske Finans og Tolldepartement.
- Rasmussen, I, Strøm, S (2013) *Samfunnsøkonomiske effekter av investeringer i sosialt entreprenørskap*. Vista Analyse. Rapport 09.
- Ridley Duff, R. og M. Bull (2011) *Understanding social enterprise: Theory and practice*. London: Sage.
- Roy, M., C. Donaldson, R. Baker og A. Kay (2013) Social enterprise: New pathways to health and well-being? *Journal of Public Health Policy*, 34, 55–68.

- Røyseland, A. og S. Vabo (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandal, J.U. (2007) *Sosial-entreprenøren. Agent med rett til å endre*. Oslo: Kolofon.
- Sandal, J.U. (2011?) *The social entrepreneur pyramid, with a Nordic perspective on social entrepreneurship*. Ekonomisk-historiska föreningen i Lund Nr LXXVIII.
- Schei, B. og E. Rønnevig (red.) (2009) *Vilje til endring. Sosialt entreprenørskap på norsk*. Latvia.
- Selle, P. (2013) Refleksjoner rundt medlemsmodellens betydelse, i L. Trägårdh, P. Selle, L.S. Henriksen og H. Hallin (red.) (2013) *Civilsamhället klämt mellan stat ock capital*. Stockholm: SNS Förlag.
- Selle, P. og K. Strømsnes (2012) *Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 006.
- Sivesind, K.H. (2013) Ideella välfärdstjenestar: en lösning på den nordiska modellen framtidiga utmaningar?, i L. Trägårdh, P. Selle, L.S. Henriksen og H. Hallin (red.) *Civilsamhället klämt mellan stat ock capital*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sivesind, K.H. (2015) *Private bidrag til frivillig sektor i Norge – en kunnskapsoversikt*. Oslo: Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport nr. 2/2015.
- Social Enterprise UK (2013) *The people's business: state of social enterprise survey 2013*, hentet på:  
[http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2013/07/the\\_peoples\\_business.pdf](http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2013/07/the_peoples_business.pdf)
- Salamon, L.M. og W. Sokolowski (2014) *The third sector in Europe: Towards a consensus Conceptualization*, TSI Working Paper Series No. 2.) Seventh Framework Programme (grant agreement 613034), European Union. Brussels: Third Sector Impact.
- Skovsgård-modellen (2014) *Tre forskjellige sosialøkonomiske virkeligheter med fælles baggrund*, <http://socialvirksomhed.dk/filer/rapport-skovsgaard-modellen.pdf>.
- Steyart, C. og D. Hjorth (2006) (red.) *Entrepreneurship as Social Change*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Thornton, P., W. Ocasio og M. Lounsbury (2012) *The Institutional Logics Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Trætteberg, H.D. og K.H. Sivesind (2015) *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og sosialfeltet*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Trägårdh, L., P. Selle, L. S. Henriksen og H. Hallén (2013) *Civilsamhället klämt mellan stat och capital*. Stockholm: SNS-förlag.



- Trägårdh, L. (2007) The «Civil Society» Debate in Sweden: The Welfare State Challenged, i L. Trägårdh (red.), *State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered*, London and New York: Berghahn Books.
- Vidal, I. og N. Claver (2006) Spain: weak public support for social enterprises, i M. Nyssens (red.) *Social Enterprise. At the crossroads of market, public policies and civil society*, London: Routledge.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2002) *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Yunus, M. (2007) *Creating a world without poverty*, New York: Public Affairs.

## Rettslige kilder

- Engelsrud, Gerd, Gunnar Jahren og Ingun Sletnes (2014) *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*, Cappelen Damm Akademisk.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.
- Fredriksen H.H. og Gjermund Mathisen (2014) *EØS-rett*, 2. utg., Fagbokforlaget 2014.
- Kluge Advokatfirma DA (2015) *Kjøp av helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere KS FOU*.
- Lambooy, T. og A. Argyrou (2014) *Improving the Legal Environment for Social Entrepreneurship in Europe*, University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2014–03.
- Nasjonalt program for leverandørutvikling. Innovative offentlige anskaffelser <http://leverandorutvikling.no/> lesedato 07.12.15.
- Norsk Lovkommentar ved Tore Bråthen av 6. april 2014. <https://min.reettsdata.no/#/Dokument/gL19970613z2D44z2EzA72z2D1?noteid=gN19970613z2D44z2E73,gN19970613z2D44z2E74,gN19970613z2D44z2E74A,gN19970613z2D44z2E75,gN19970613z2D44z2E8> lesedato 16. november 2015.
- Nærings- og fiskeridepartementet Høringsbrev av 17. mars 2015.
- Overå, O. og J.F. Bernt (2014) *Kommuneloven med kommentarer*, 6. utg., Kommuneforlaget.
- Sejersted, F. *Rettslig vurdering av om unntaket for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner kan videreføres av 2. juni 2014*.

## Regelverk

- EUs nye anskaffelsesdirektiv (2014/24/EU) av februar 2014.
- Forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.

Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

Lov av 15. juni 2001 om stiftelser.

Lov av 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Lov av 29. juni 2007 om register for frivillig virksomhet.

Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.