

POLICY- NOTAT



SOSIALT ENTREPRENØRSKAP I VELFERDSSTATEN



Dette notatet utforsker barrierer for sosiale entreprenører som ønsker å levere tjenester til det offentlige. Det er et uttrykt ønske på tvers av partier i politikken å utnytte kraften som ligger i sosialt entreprenørskap i utformingen av gode velferdstjenester. Likevel gjør kryssende hensyn, vanskelige innkjøpsprosesser og uklare roller det ofte vanskelig å få etablert gode samarbeid.

Notatet bygger på to spørreundersøkelser blant offentlige innkjøpere og i befolkningen generelt, samtaler med innkjøpere og leverandører av offentlige velferdstjenester, og et dypdykk i flere tidligere analyser av fenomenet sosialt entreprenørskap og hvordan det kan skaleres opp.

Sosialt entreprenørskap er også politikk. Det er naturligvis ikke så enkelt som at alle vil ha sosiale entreprenører og bare praktiske barrierer står i veien. Sosiale entreprenører kobler sosiale formål med forretningsmessige mål og metoder. De opererer med en dobbel bunnlinje, både sosial og økonomisk verdiskaping. Sosiale entreprenører er dermed også private aktører og havner litt ufortjent midt i en bredere og vanskeligere debatt om hvem som skal levere velferdstjenester. Det er en prinsipiell debatt med stort behov for opprydding og felles språk.

Praktiske barrierer kan reduseres. Samtidig gjenstår flere praktiske barrierer, der konkrete tiltak kan ha effekt. Vi skiller i vår analyse mellom tre typer sosialt entreprenørskap – som har behov for tre ulike typer tiltak:

- Den første gruppen har definert både nye oppgaver og løsninger på dem, og må overbevise både om verdien av å gjøre jobben og at de selv kan gjøre den. Typiske eksempler er forebyggende arbeid som kan spare utgifter senere. På samme måte som ideelle organisasjoner har vært det i historien, er disse virksomhetene på mange måter velferdsstatens sporhunder: de finner nye oppgaver og tilbyr løsninger på dem. Disse trenger møteplasser og langsiktig relasjonsbygging med offentlige aktører lenge før et behov havner i et utlyst tilbud. Det er rom for dem i nye innkjøpsregler som for eksempel innovasjonspartnerskap, men flere møteplasser og åpnere og grundigere analyse av problemer og løsninger er nødvendig for å løfte disse frem. Vi kaller dem *sporchundene*.
- Den andre gruppen er sosiale entreprenører som tilbyr nye løsninger på oppgaver det offentlige allerede kjøper inn – og som ofte sliter med å nå opp i konkurransen med større og rent kommersielle leverandører. Denne gruppen er avhengig av at tilbud vektlegger løsning og kvalitet høyere enn erfaring og dokumentasjon, gjerne i kontraktsmodeller med tettere oppfølging og med strengere krav til langsiktig effektmåling. Vi kaller denne gruppen for *utfordrerne*.
- Den tredje typen er sosiale entreprenører som leverer ordinære tjenester eller varer, men har en mer ansvarlig sosial profil gjennom å ansette medarbeidere som ellers ville stått utenfor arbeidslivet. Disse kan få en større plass innenfor dagens innkjøpsregelverk gjennom tydeligere krav til sosial profil i anbudsprosesser. Vi kaller dem *innsluserne*.

Dagens forvaltningsmodell står ofte i veien for innovasjon og langsiktige investeringer. Det er liten tvil om at det på mange områder lønner seg å investere mer i forebyggende tiltak og tidlig innsats for å få flere i jobb. Vi vet også at vi må få mer velferd ut av hver krone dersom vi i framtida også skal ha råd til god velferdstjenester. Mer effektiv velferd kan handle om ny teknologi og kunnskap, men også om

organisasjon og tjenesteutforming. Førstelinjen er frontlinjen for velferdsstaten, og forvaltes i stor grad av kommunene. Den typiske norske kommunen er liten og har begrenset kapasitet og kompetanse på alle innkjøpsregelverkets muligheter. Profesjonene i førstelinjen er dessuten ofte begrenset i sin medvirkning av detaljerte planer og rapporteringsrutiner. Tankesmien Agenda har tidligere tatt til orde for at det bør gis mer tillit til fagpersoner i førstelinjen, med tilsvarende mindre plass til mål- og resultatstyring som ofte i stedet flytter fokus og reduserer innovasjon.¹

Innkjøpskompetanse er en god investering. Dagens regelverk gir store muligheter og svært få formelle begrensninger. Endringer i innkjøpsreglene åpner for ytterligere muligheter, særlig for aktører som går aktivt inn for å stimulere innovasjon. Men reglene og prosessene er også uoversiktlige og svært få behersker dem fullt ut. Offentlige innkjøp utføres på svært mange nivåer og spredt på mange personer – ofte uten nødvendig erfaring eller veiledning. Kompetanse og organisasjon på innkjøp alt for liten og for svak sett i forhold til innkjøpsprosessenes betydning for velferdens kvalitet og effektivitet. Det må investeres mer i kompetansebygging og veiledning – og innkjøp må i langt større grad sees på som en del av tjenesteutviklingsprosessene i forvaltningen.

Møtet mellom offentlige etater og sosiale entreprenører skjer på ulike stadier av innkjøp. Vi skiller mellom tre typer sosiale entreprenører og oppsummerer foreslåtte tiltak i tabellen under.

TYPE	TILTAK
SPORHUNDENE	<ul style="list-style-type: none"> - Etablere møteplasser for åpen innovasjon - Borgerråd i utvikling av kommunale planer
UTFORDRERNE	<ul style="list-style-type: none"> - Synliggjøre hvordan vurderingskriterier effektivt utelukker mange små og nye aktører (vektlegging av erfaring fremfor kvalitet/ løsningsforslag, krav til dokumentasjon av økonomi og kredittvurdering) - Opprette støttetjeneste for innkjøpere med chat og telefon - Benytte effektmåling av tidligere leveranser som grunnlag i konkurranse der det er mulig
INNSLUSERNE	<ul style="list-style-type: none"> - Stille krav til/ stimulere til sosial profil i utlysninger av velferdstjenester

INNHOLD

1. Framtida trenger sosiale entreprenører	5
2. Hva står <i>egentlig</i> i veien for de sosiale entreprenørene?	6
3. Hva kan gjøres?	8
4. Sluttnoter	14



1. Framtida trenger sosiale entreprenører

Framtidas velferd stiller store krav til oss. Vi må de neste tiårene forvente økte utgifter til helse og omsorg, både i antall mottakere og forventet kvalitet. Og vi må forvente færre skattebetalende arbeidstakere per pensjonist. Skal vi ha råd til god velferd i framtida også må vi sørge for at flest mulig er i jobb, og at velferd kan leveres effektivt.ⁱⁱ Begge deler krever nye løsninger der ny teknologi, nye forretningsmodeller, nye aktørgrupper og nye samarbeidsformer må utforskes.

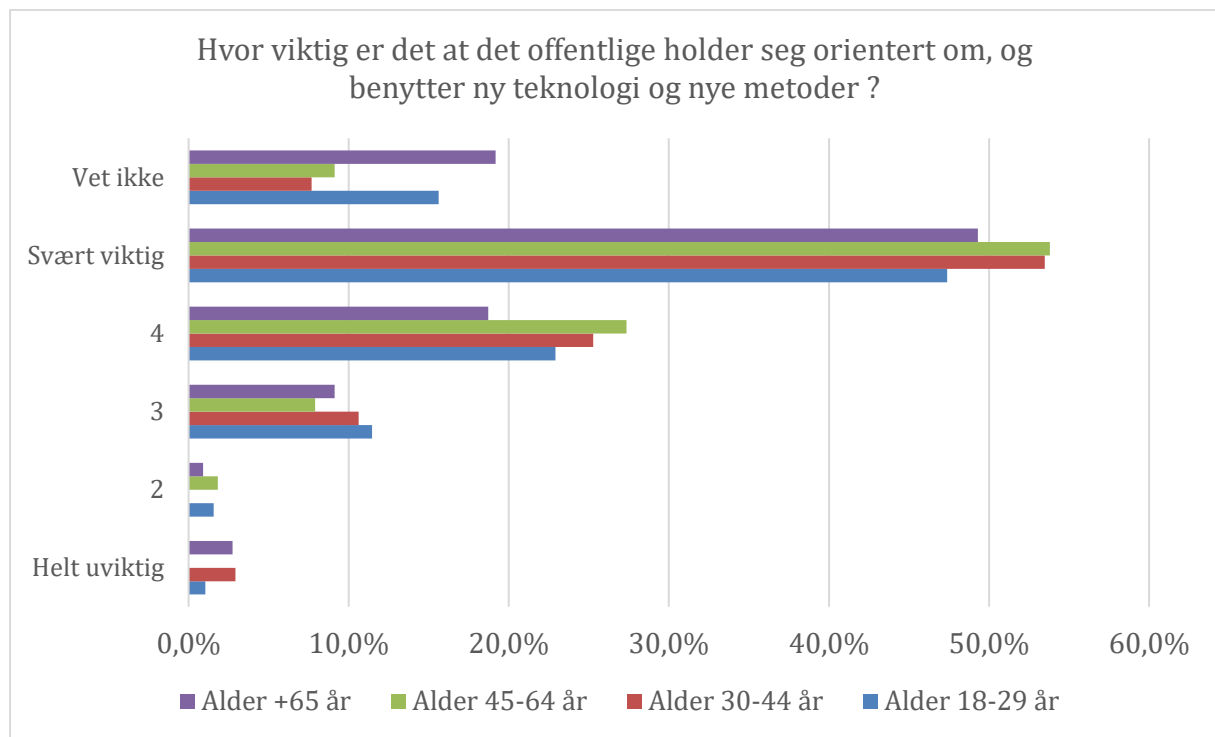
Velferdsstaten vokser – ofte på andres initiativ. Omfanget av offentlige velferdstjenester har vokst betydelig de siste hundre årene, fra omlag 10 prosent av BNP 1910 til nærmere 60 prosent i 2010. Historisk har det ikke alltid vært offentlig sektor som går foran med nye løsninger for god velferd. For eksempel har ideell sektor ofte vært tidlig ute med både å finne utfordringer og løsninger på dem. I 1914 ble den første kontrollstasjon for mor og barn åpnet av Norske Kvinners Sanitetsforening. Dette var forløperen til dagens helsestasjoner. I 1970 vant sanitetskvinnene en årelang kamp, nemlig at det ble lovpålagt at helsestasjoner er en kommunal oppgave. Ideell sektor har også historisk hatt definisjonsmakt. Som synet på samfunnets utstøtte, eksempelvis rusomsorg.

Forvaltningsmodell under press. Over tid har også styringsprinsippene i norsk offentlig forvaltning endret seg. Fra tradisjonell administrasjon på seksti- og syttitallet ble beslutninger gradvis desentralisert og målstyring innført gjennom åtti- og nittitallet. Mindre direkte kontroll av offentlige enheter ble erstattet med mål og rapportering på mål. I Norge er alle offentlige enheter styrt etter mål- og resultatstyringsprinsippet, som skal sikre at vi har øye på målet og kan justere underveis, og at de ansvarlige holdes ansvarlig. Men mål- og resultatstyring har også gitt oss uløste utfordringer. Vi måler for mye og ikke de riktige tingene, vi tenker for lite nytt og vi skaper unødig byråkrati, er blant innvendingene. Endringer i statlige styringsprinsipper over tid er analysert av mange forskere. Benington og Hartley (2001) beskriver tre paradigmer som de kaller Traditional Public Administration, New Public Management og New Public Governance.ⁱⁱⁱ Stephen Osborne skriver i sin bok “The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance” at hverken gamle eller gjeldende modeller har lyktes med å fange opp «*the complex reality of the design, delivery and management of public services in the twentyfirst century*”^{iv}

Mange private leverer også velferd. De siste tiårene har vi sett en betydelig økning i antallet kommersielle aktører som leverer velferd, fra barnehager og sykehjem til arbeidstrening og kriminalomsorg. Full barnehagedekning ville ikke vært mulig uten private aktører, og uforutsigbar og ujevn tilstrømming av asylsøkere gjør det helt nødvendig å engasjere private og ideelle operatører av mottak. Slike supplement begrunnes ofte i behovet for å sikre fleksibilitet i leveransen av uforutsigbar etterspørsel – som innen asylmottak, eller for å bringe inn nye løsninger utenfra. Mange er skeptiske til private aktører generelt og dermed også de sosiale entreprenørene. Selv om skepsis ikke nødvendigvis er rettet mot sosiale entreprenører spesielt, men private aktører generelt, påvirker den i aller høyeste grad de sosiale entreprenørene. Det betyr at for å lykkes med å styrke mulighetene for sosialt entreprenørskap, må entreprenørene selv også erkjenne og forstå det politiske landskapet og svare på skeptikernes spørsmål.

Politisk støtte til sosialt entreprenørskap. Sosialt entreprenørskap trekkes ofte frem som en viktig brikke i arbeidet med å løse sosiale oppgaver på nye måter (se for eksempel Telemarksforskning 2012^v, DAMVAD 2012). Nye aktører som Monster, Pøbelprosjektet og Unicus viser at målrettede tiltak med nye metoder kan få flere i jobb som i dag ikke er der. Det er også bred politisk enighet om at sosialt entreprenørskap har en rolle å spille i videreutvikling av velferdsstaten. Den sittende regjeringen har i sin politiske plattform sagt at den vil «bedre betingelsene for bruk av sosiale entreprenører og frivillig sektor i velferdsystemet» (s. 8). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har igangsatt en prosess for å utforme en kokebok for sosialt entreprenørskap.^{vi} Oslo kommune har en egen strategi for sitt samarbeid med sosialt entreprenørskap. Folk forventer også nyskaping fra sine folkevalgte. I en spørreundersøkelse utført av InFact på vegne av FERD Sosiale Entreprenører oppgir om lag sytti prosent at de synes det er viktig eller svært viktig at «det offentlige holder seg orientert om, og benytter ny teknologi og nye metoder» (Figur 1).

Figur 1: Holdninger til offentlig innovasjon



2. Hva står *egentlig* i veien for de sosiale entreprenørene?

Bred enighet til tross, mange av de sosiale entreprenørene opplever selv begrensede markedsmuligheter. Nye løsninger kan fungere godt i smått, men blir ikke skalert til flere kunder og større kontrakter. Samtidig er det bred erkjennelse av at offentlige anskaffelser ikke i tilstrekkelig grad fremmer nødvendig innovasjon. Frykten for å gjøre feil kan i mange tilfeller stå i veien for å tenke nytt og prøve nye ting, og fører ofte til detaljerte spesifikasjoner i anbudsdocumentene - som kan stå i

veien for nye løsninger. Mindre og uetablerte aktører med uprøvde metoder møter ofte særlige barrierer og begrenset innpass.

Det er mange hypoteser om hva som står i veien for å slippe sosiale entreprenører til, og like mange forslag til løsninger. I dette kapitlet undersøker vi nærmere noen av disse barrierene. Målet er å finne konkrete og gjennomførbare løsninger som kan bryte dem.

Ikke alle vil ha sosiale entreprenører. Det er naturligvis ikke så enkelt som at alle vil ha sosiale entreprenører og bare praktiske barrierer står i veien. Skraper vi litt i overflaten, finner vi fort betydelig skepsis og sterke følelser. Skal de tjene penger på velferd? Hvorfor risikere helt nye løsninger når vi har gamle som fungerer fint? Vil små og uprøvde aktører plutselig svikte og påføre oss en ny og kostbar innkjøpsprosess? Uni Research har studert sosialt entreprenørskap på oppdrag fra KS og skriver at «i møtet med kommuner opplever mange å bli møtt med mistillit, eller misforståelser» om hva de egentlig er (Loga mfl 2016).^{vii} Mye av denne mistilliten bunner i en dypere skepsis i synet på private aktører innen velferd generelt. Det er ulike syn på hvilken rolle private aktører skal spille. På den ene siden argumenteres det at et større privat innslag sikrer både leveringsevne og nytenking, og at det er sunt å utfordre etablerte institusjoner og tankesett. På den andre siden er det bekymring hos mange for at offentlige etater går glipp av verdifull kunnskapsakkumulering hvis for mye kjøpes inn, og at private aktører i for stor grad får levere dårlig kvalitet uten nødvendig oppfølging og dermed tjener gode penger på fellesskapets bekostning. I tillegg kommer at pensjonsordninger er svært ulike mellom offentlige og private arbeidsgivere, slik at en ansatt som finner sin virksomhet overdratt til privat eierskap plutselig vil miste betydelige summer i pensjon. Dette er en vanskelig og ladet debatt som ikke drøftes nærmere i dette notatet. Det er likevel en relevant diskusjon fordi de sosiale entreprenørene også berøres av den. For å illustrere: I spørreundersøkelsen referert over ble respondentene stilt følgende spørsmål: «*Sosialt entreprenørskap er gründere som etablerer egen aktivitet for en nyskapende løsning på et samfunnsproblem. Motivasjonen er å løse problemet, ikke økonomisk overskudd. Er det da greit å tjene penger på å løse et samfunnsproblem?*». Hele 13 prosent svarte nei, 27 prosent er usikre, mens 59 % synes det er greit. Det er samme resultat som da tilsvarende spørsmål ble stilt i 2014.

Det er uklart for mange hva som skiller sosiale entreprenører fra andre entreprenører. For mange er det fortsatt uklart hva sosiale entreprenører egentlig er og hva som skiller dem fra ideelle organisasjoner på den ene siden og rene kommersielle foretak på den andre. Delvis handler dette om begrenset erfaring med og kunnskap om hva sosialt entreprenørskap er. Delvis er skillelinjene også faktisk uklare. Mange sosiale entreprenører er registrert som aksjeselskap, og mange kan også hente ut profitt fra sine selskaper. Mange har vært både tilskuddsmottakere og kommersielle aktører, og skaper både forvirring og frustrasjon hos kommunal administrasjon. Det betyr også at det er et visst gap både mellom hva sentrale myndigheter ønsker og hva lokale myndigheter opplever er deres handlingsrom. Forskerne fra UniResearch bekrefter at «*manglende kompetanse om hva sosialt entreprenørskap er, synes (...) å bidra sterkt til å hemme veksten for dette fremvoksende feltet*». Rapporten viser også til at det blant kommunalt ansatte uttrykkes langt mindre skepsis ovenfor sosiale entreprenører med tilknytning til kjente ideelle organisasjoner som for eksempel Kirkens Bymisjon, enn til sosiale entreprenører som er organisert som aksjeselskap.

Kunnskap og erfaring hjelper. Det likevel slik at jo mer erfaring man har med sosialt entreprenørskap, desto mer tro har man på at det er verdifulle partnerskap. En spørreundersøkelse utført av InFact på vegne av FERD Sosiale Entreprenører viser at forståelsen av hva er sosial entreprenør er har økt fra halvparten av de spurte i 2014 til to tredjedeler i 2016. Og jo høyere forståelsen er blant innkjøpere for

hva sosialt entreprenørskap her, dess større er troen på at de har en viktig rolle å spille i framtidens velferd. De gode fortellingene og dokumentasjon og formidling av effekter er dermed avgjørende. Slik sett kunne man ta tida til hjelp og la akkumulert erfaring gjøre jobben, men det kan ta tid.

Det investeres for lite i gode innkjøp. Mye av nøkkelen til å forstå og løse mer konkrete barrierer ligger i relasjonen mellom offentlige etater og sosiale entreprenører – altså i ulike stadier av et innkjøp. Stat og kommune kjøper tjenester for over 400 milliarder kroner hvert år. Anskaffelser av varer og tjenester utgjør 37% av kommunale budsjetter, og 13% av statlige budsjetter. Likevel investeres det lite i å planlegge og gjennomføre innkjøp, eller i å sikre nødvendig kompetanse. I mange kommuner er innkjøp en del av en bredere stilling for én person, og en betydelig andel av innkjøpene foretas av små enheter på etats- og bydelsnivå også i store byer som Oslo. Dagens innkjøpsregelverk er relativt nytt og det er svært få som behersker regelverket fullt ut.

Regelverket mangler ikke muligheter men kompetanse til å bruke dem. Dagens regelverk representerer et betydelig handlingsrom for å gjennomføre anskaffelser med særlig fokus på innovasjon. Ny forskrift gjeldende fra januar 2017 fjerner ytterligere barrierer og åpner for enklere innkjøpsprosesser med mer dialog underveis. Innkjøp under 1,1 millioner kroner vil ikke lenger måtte kunngjøres og følge detaljerte regler, så lenge innkjøper sikrer konkurranse og likebehandling og kan dokumentere hvordan konkurransen er gjennomført. For helse- og sosialtjenester vil det kun være anskaffelser over 6,3 millioner kroner som må kunngjøres.^{viii} Høyere terskelverdier for kunngjøring gir innkjøperne større handlingsrom, men baksiden kan naturligvis være at det også blir enklere å velge kjente og etablerte aktører i begrensede konkurranser – uten at sosiale entreprenører får kjennskap til innkjøpet. Den viktigste utfordringen i innkjøpsregelverket er likevel knyttet til kompetanse og organisering. En rekke analyser og samtaler peker på at den største utfordringen er at handlingsrommet ikke benyttes i tilstrekkelig grad i dag, og at oversikt og kompetanse er den viktigste barrieren. Selve innkjøpsprosessen igangsettes lenge etter at behovsanalyser og krav er utarbeidet, og blir ofte en mekanisk øvelse der anbudsdocumentet fra forrige gang gjenbrukes og der hensyn til å få anbudet ut i markedet på en mest mulig effektiv måte ofte veier tyngre enn ønsket om nye tilnærminger og aktører.

3. Hva kan gjøres?

Ulike typer entreprenører har bruk for ulike typer tiltak. For en grundigere analyse av barrierer som oppstår i møte mellom offentlig aktør og sosial entreprenør – altså gjennom innkjøp, er det hensiktsmessig å skille mellom tre typer tjenester fra de sosiale entreprenørene. De tre typene illustreres i figur 2.

- Den første er tjenester der de sosiale entreprenørene **finner hull i velferdsstaten**, og tilbyr løsninger på problemer man kanskje ikke hadde erkjent eller reflektert over. Disse vil ofte ha et element av forebygging, der utgifter nå kan spare langt større utgifter i framtida. Utfordringen ligger i å finne og møte potensielle innkjøpere som både skal overbevises om behov og verdi (gevinstrealisering) og finne rom for nye budsjettkostnader (forebygging alltid vanskelig å prioritere). Disse aktørene har vi kalt *sporhundene*.
- Den andre er kjernetjenester der sosiale entreprenører **konkurrerer med etablerte aktører i anbudsmarkedet**, for eksempel om omsorgsoppgaver eller arbeidstrening. Her vil utfordringene ofte være knyttet til å nå opp i en konkurranse der man både må overbevise om



kvalitet i nye tilnærminger, og stille med kortere referanselister, mindre erfaring og ofte lavere administrativ kapasitet enn store etablerte aktører. Ofte vil man også måtte kjempe mot etablerte faglige paradigmer eller retninger. Dette er *utfordrerne*.

- Den tredje kategorien er tjenester der den sosiale entreprenørens sosiale prosjekt er knyttet til **sosialt ansvar**, for eksempel til å ansette arbeidskraft som ellers ikke ville vært i jobb eller å løse behov på en mer sosialt eller miljømessig måte enn andre. Her gir innkjøpsregelverket åpninger, men samtidig kreves en mer eksplisitt vilje fra innkjøper til å foretrekke og etterspørre nettopp slike leverandører. Vi kaller dem *innskuserne*.

Figur 2: Tre typer sosiale entreprenører



Sporhundene skal skape erkjennelse av et behov som innkjøper hittil ikke kjente til. Ofte handler det om forebygging av senere problemer, som for eksempel arbeid for å styrke barn og unges psykiske helse eller redusere frafall fra videregående opplæring. Det er en kjent sak at forebygging alltid er vanskelig å prioritere, og alltid mer lønnsomt enn reparasjon. En samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet av Vista Analyse på oppdrag fra FERD viser betydelig samfunnsgevinst ved flere sosiale entreprenørers arbeid, særlig i form av økt arbeidsdeltakelse og reduserte sosiale utgifter senere.^{ix}

Sporhundene skal ikke svare på et utlyst tilbud, men komme i tale med rett miljø på innkjøpersiden, og klare å overbevise om både at skoen trykker og at nettopp de har en løsning. Forskerne ved UniResearch peker på at noe av det som gjør sosialt entreprenørskap utfordrende, er at kommunen trenger to typer kompetanse. 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 – altså nytteverdien. For det andre må de ha evnen til kritisk å vurdere hvorvidt løsningen som presenteres kan bidra til å løse det definerte problemet i lys av deres egne overordnede mål.

Dette er en mer krevende prosess for innkjøper, men også for den sosiale entreprenøren som må lykkes med å komme i kontakt med rett person til rett tid. Ifølge Loga mfl (2016) uttrykker de sosiale entreprenørene vanskeligheter med å finne frem til «riktig person». De positive holdningene til sosialt entreprenørskap som hører til i politiske sammenhenger er vanskelig å finne igjen på et administrativt nivå der skepsis er mer rådende. Våre informanter bekrefter inntrykket av at særlig kommunene ofte mangler en grundig analyse av egne utfordringer, og tid og kapasitet til å skulle ta inn over seg alternative løsninger til etablert praksis.

Det er flere mulige tiltak som kunne åpne rommet for problemanalyse og løsningsforslag.

- Møteplasser mellom innkjøper og mulige leverandører er nødvendig, og planlegges allerede blant annet i Oslo. Innvendingen mot åpne leverandørkonferanser for spesifikke innkjøp er at alle leverandører har mest å tjene på å holde kortene tett til brystet og lite å tjene på å dele tanker og ideer med potensielle konkurrenter. En bedre løsning er antakelig åpnere anbud der tilbydere utfordres på å løse eller forebygge et bredt definert problem. En regelmessig dialog med sosiale entreprenører og deres nettverk kan også gi nye ideer og innspill til offentlige innkjøpere.
- Et annet nyttig tiltak kan være å legge til rette for utveksling av erfaring *mellom* sosiale entreprenører på regionalt nivå gjennom opprettelse av kontorfellesskap der dialog med offentlige innkjøpere – og andre sosiale entreprenører – er enklere. Et eksempel på dette er Samfunnssentralen i Stavanger i regi av TD Veen, der utvalgte sosiale entreprenører får inngå i et kontorfellesskap der de kan dele erfaringer og samtidig få støtte til strategisk og administrativt arbeid i en oppstartsfasen.^x
- Kommuner og andre offentlige etater bør også utlyse konkurranser på forebyggende tiltak der løsninger ikke er gitt.
- Til slutt og et større bilde av kommuneplaner og politikkutvikling bør ordninger med borgerråd prøves ut. Claudia Chwalisz har skrevet bok om demokratiets utfordringer, med utgangspunkt i økende oppslutning om populistene – og sofaen.^{xi} Blant hennes forslag til løsning er metoder som *Deliberative polling*^{xii}, utviklet av James Fishkin i 1988, der et representativt og tilfeldig utvalg av befolkningen samles over tid og lytter til hverandre for å finne løsninger, inspirert av de gamle grekernes *demokratia*. Forsøk med slike *borgerråd* har gitt oppsiktsvekkende resultat: Det viser seg at de aller fleste mennesker, presentert for helhet og med tid til å høre på hverandres argumenter, er i stand til å komme frem til gode løsninger. De er også villige til å ta kortsiktige kostnader for langsiktig gevinst. Chwalisz er motivert av å skape større politisk engasjement, men bredere deltakelse i analyse av utfordringer og mulige løsninger kan også styrke kommunenes kapasitet til å tenke nytt.

Utfordrerne skal konkurrere med etablerte aktører med lang fartstid og ofte tette bånd til fagpersoner på innkjøpssiden. Ofte er de små og har eksistert i kortere tid enn mange av konkurrentene. Som også påpekt av andre gir anskaffelsesregelverket i prinsippet tilstrekkelig rom og «*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*». (Loga mfl 2016).^{xiii} I utlysning av kjernetjenester er det eksempler på at nye aktører er eksplisitt ønsket i utlysningsteksten, men at disse likevel ikke kan nå opp på grunn av kriterier og vektlegging i det samme konkurransegrunnlaget. Det er ofte lang avstand fra innovasjonsavdeling og strategi til den som skal anskaffe. Den som skriver konkurransegrunnlaget kan ha et genuint ønske om å få inn nye og innovative løsninger, men et like genuint ønske om å sikre leveringsikkerhet og erfaring.

Ofte gjøres innkjøpene helt ned i enkeltetater og bydeler, men organiseres ulikt på tvers av kommuner. I små kommuner er innkjøpsansvarlig ofte en deltidsjobb ved siden av mye annet. Og ofte kommer anskaffelsesekspertene for sent inn i prosessen når mye allerede er definert. Enkle grep som

å vektlegge erfaring mindre i vektingen av poeng, få inn flere faglige vurderinger eller legge opp til tettere oppfølging og flere mindre kontrakter kan ofte passe innkjøper også – men reflekteres ikke over i en hektisk anbudsprosess.

Fra innkjøpssiden etterlyses bedre og er tilpasset veiledning i kompliserte innkjøpsprosesser. De aller færreste går inn i en innkjøpsprosess først og fremst med mål om å være innovative. Et behov skal løses, innenfor gitte rammer, og anbudet skal sikre best og mest mulig forutsigbar kvalitet til lavest mulig pris. Er budsjettet begrenset, må dessuten kvalitet vektles mindre enn pris allerede i anbudsteksten. Den som har spørsmål om hva som er mulig har oftest ingen steder å henvende seg. I større kommuner er sjansen større for at det finnes et kompetansemiljø, men de sentrale innkjøpsavdelingene er mer typisk i hovedsak ansvarlig for store rammeavtaler og tekniske innkjøp.

Loga mfl (2016) viser at NAV har langt mer erfaring med forhandlinger og kontraktinngåelse med sosiale entreprenører enn det ansatte i kommunene har. Samtidig har NAV primært erfaring med sosiale entreprenører nettopp som leverandører av utlyste oppgaver, og «*tenker om sosialt entreprenørskap som offentlige anskaffelser på linje med andre former for innkjøp*», ikke som samtalepartnere og samskapere i strategisk arbeid. Det betyr likevel at med sikte på å kunne inkludere utfordrerne har NAV ansatte verdifull erfaring å dele.

Enkelte sosiale entreprenører opplever også å vinne kontrakter og oppnå gode resultater – men likevel ikke nå opp i konkurransen i neste runde. Effekten av leveransen i første runde er ikke nødvendigvis beslutningsgrunnlag i neste runde. Ofte vil effekter være vanskelige – eller umulige – å måle, men ofte etterspørres dette heller ikke som en del av de vanligste formelle tildelingskriteriene løsningsforslag, kompetanse og pris.

Utfordrerne kan også møte faglig motbør på innkjøpssiden dersom de utfordrer etablerte tankesett og løsninger. En fagperson med lang erfaring hos innkjøper vil ikke nødvendigvis være åpen for helt nye og kanskje uprøvde løsninger. Loga mfl (2016) løfter også frem dette og understreker at faglig nytenkning er et helt reelt dilemma. Alternative metoder og faglig pedagogikk som kan skille seg fra mer etablerte løsninger utfordrer profesjoner. Og mens noen ser på slik skepsis som proteksjonisme av de offentlige tjenestene, opplever andre slike faglige innvendinger som sunn og svært viktig form for skepsis som handler om å forvalte kvalitetssikring og forlange faglig profesjonalitet. Tilsvarende er det ofte vektlagt at anbudsdokumenter i mye større grad bør angi hva som skal løses og ikke hvordan det skal gjøres. Fra innkjøpers ståsted vil det likevel oppleves som at man sparer jo mye ressurser å bare si hvordan det skal gjøres når man likevel har mye erfaring, og at mye dessuten allerede er regulert og må gjøres på en bestemt måte.

Med endringer i innkjøpsregelverket heves grensen for hva som må lyses ut til 6,3 millioner kroner innen helse og omsorg, 1,1 million for andre tjenester. Under dette kan innkjøper velge hvem de vil henvende seg til. Denne fleksibiliteten kan gi muligheter for at dialog over lengre tid kan resultere i kontrakter. Men samme fleksibilitet kan også føre til at de samme gamle spørres om igjen – og slik sett stenge døren for utfordrerne.

Følgende tiltak anbefales for å styrke utfordrernes muligheter

- Kokebokinitiativet fra kommunal og Moderniseringsdepartementet (KMD) er verdifullt og bør tilstrebe å være så konkret som mulig i form av trinnvis veiledning i et detaljert beslutningstre.

- Det bør i tillegg opprettes et veiledningskontor for innkjøp, for eksempel en kontakttjeneste hos Difi, der innkjøpere i etater og kommuner kan få hjelp til å utforme tilbud tilpasset deres behov, og utfordres på om utlysningene i tilstrekkelig grad åpner for nye og bedre løsninger. Slik innkjøperstøtte bør spare tid og ikke ta tid, det betyr at heller en skriftlig materiell bør ressursene legges i tilgjengelighet til støtte underveis i en prosess.
- Små kommuner trenger mer koordinerte innkjøp – for eksempel felles rammeavtaler.
- Leverte tjenester bør i større grad effektmåles som grunnlag for senere innkjøp
- Vekting av tildelingskriterier og dokumentasjonskrav i tilbudsprosessen må knyttes tettere opp mot innkjøpsstrategier. Dersom innovasjon og entreprenørskap er et ønske på strategisk nivå, må dette reflekteres i utforming av tildelingskriterier og prosesser i anbudsdokumenter. Erfaring kan for eksempel erstattes med tettere oppfølging underveis og dokumentasjon som gir fordeler til etablerte fremfor nye aktører men ellers gir begrenset merverdi bør droppes.

Innsluserne bruker arbeidskraft som ellers ville stått utenfor arbeidslivet. De er dermed bærepilare for framtidens velferd gjennom å sikre at flere står i jobb og betaler skatt. Nye regler gir betydelig åpning for definerte sosiale innkjøp (bruke vanskeligstilte, levere miljømessig ansvarlig etc). Men slike innkjøp vil ofte koste mer. Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en ny forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærling hos leverandører til offentlig sektor og i bransjer der dette er relevant. Tilsvarende er det mulig å tenke seg utlysninger som stiller krav til inkluderende arbeidsplasser.

I forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 8-8 åpnes det for at oppdragsgiver «*kan begrense konkurransen til virksomheter eller programmer som har som hovedformål å integrere funksjonshemmede eller vanskeligstilte personer i arbeidslivet. Dette gjelder bare når minst 30 prosent av de ansatte i virksomheten eller programmet har en funksjonshemming eller er vanskeligstilte. Dersom oppdragsgiveren bruker denne muligheten, skal han angi dette i kunngjøringen.*»

Begrepet "vanskeligstilte" er ikke definert, men i en betenkning utført for FERD påpeker Advokatfirmaet Schjødt at det i direktivets forordning nevnes at blant annet arbeidsledige, medlemmer av minoritetsgrupper eller andre sosialt marginaliserte grupper kan omfattes av dette begrepet.¹

Forskerne Simen Markussen og Knut Røed ved Frisch senteret har tatt til orde for at i arbeidet med å sikre jobb til flere bør det vurderes om offentlig sektor opptre som «employer of last resort», ifølge disse forskerne, og kommunesektoren kan spille en hovedrolle.^{xiv} En forlenget fortolkning av dette kunne være å kreve at offentlig sektor i sine innkjøp tok ansvar for å sluse flere inn i arbeidslivet

¹ Begrepet er imidlertid bredt definert i kommisjonens forordning 651/2014 om offentlig støtte selv om det ikke vil være direkte overførbart til anskaffelsesregler (engelsk versjon): "*disadvantaged worker' means any person who: (a) has not been in regular paid employment for the previous 6 months; or (b) is between 15 and 24 years of age; or (c) has not attained an upper secondary educational or vocational qualification (International Standard Classification of Education 3) or is within two years after completing full-time education and who has not previously obtained his or her first regular paid employment; or (d) is over the age of 50 years; or (e) lives as a single adult with one or more dependents; or (f) works in a sector or profession in a Member State where the gender imbalance is at least 25 % higher than the average gender imbalance across all economic sectors in that Member State, and belongs to that underrepresented gender group; or (g) a member of an ethnic minority within a Member State and who requires development of his or her linguistic, vocational training or work experience profile to enhance prospects of gaining access to stable employment;*"

gjennom å stille krav til hvem leverandørene ansetter. Forskerne fra Uniresearch presenterte også i sin rapport muligheten for å stille krav i anbud til sosial merverdi i anbud

EU-Kommisjonen utgav i 2010 utgav veilederen "Buying Social"^{xv} som blant annet gir råd om fastsettelse av kontraktsvilkår, kvalifikasjonskrav og tildelingskriter som fremmer sosiale hensyn.

Konkrete forslag kan dermed oppsummeres i tabellen under

TYPE	TILTAK
SPORHUNDENE	<ul style="list-style-type: none"> - Etablere møteplasser for åpen innovasjon - Borgerråd i utvikling av kommunale planer
UTFORDRERNE	<ul style="list-style-type: none"> - Synliggjøre hvordan vurderingskriterier effektivt utelukker mange små og nye aktører (vektlegging av erfaring fremfor kvalitet/ løsningsforslag, krav til dokumentasjon av økonomi og kredittvurdering) - Opprette støttetjeneste for innkjøpere med chat og telefon - Benytte effektmåling av tidligere leveranser som grunnlag i konkurranse der det er mulig
INNSLUSERNE	<ul style="list-style-type: none"> - Stille krav til/ stimulere til sosial profil i utlysninger av velferdstjenester

4. Sluttnoter

ⁱ Tankesmien Agenda: Tillit og Styring. Perspektivnotat. <http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Perspektivnotat-Tilltsreform-web-versjon.pdf>

ⁱⁱ <http://www.tankesmienagenda.no/notater/notat-har-vi-rad-til-framtida/>

ⁱⁱⁱ Benington og Hartley (2001): Pilots, paradigms and paradoxes: Changes in public sector governance and management in the UK. International Research Symposium on Public Sector Management (Barcelona). Gjengitt i Hartley (2005): Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. Public Money and Management, 2005

^{iv} Osborne, Stephen P. (Ed). (2010). The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Routledge

^v Gustavsen, Karin og Lars Kobro (2012): Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom TF-rapport nr. 305 2012 <https://www.telemarksforsking.no/publikasjoner/filer/2114.pdf>

^{vi} <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-legge-til-rette-for-mer-sosialt-entreprenorskap/id2504106/>

^{vii} Loga, Jill, Ivar Eimhjellen, Jenny Eschweiler, Eline Ingstad, Sigrid Stokstad og Marte Wins Old (2016): , Sosiale entreprenører – partnerskap for nye Løsninger. KS FoU Rapport 1/2016 utarbeidet for KS. UniResearch Rokkansenteret.

<http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/endelig-rapport---sosiale-entreprenorer---partnerskap-for-nye-losninger.pdf>

^{viii} <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklere-anskaffelsesregler/id2509306/>

^{ix} Rasmussen, Ingeborg og Steinar Strøm (2013): Samfunnsøkonomiske effekter av investeringer i sosialt entreprenørskap. Vista Analyse Rapport 2013/09.

http://www.ferd.no/resources/fse/publikasjoner/Samfunnsokonomiske_effekter_av_investeringer_i_sosialt_entreprenorskap.pdf

^x <http://tdveen.no/sosialeentreprenorer/>

^{xi} <http://www.policy-network.net/publications/4918/The-Populist-Signal>

^{xii} <http://participedia.net/en/methods/deliberative-polling>

^{xiii} [http://uni.no/media/manual_upload/Rapport_1-](http://uni.no/media/manual_upload/Rapport_1-2016_Loga_Eimhjellen_Eschweiler_Ingstad_Stokstad_og_Winsvold.pdf)

[2016_Loga_Eimhjellen_Eschweiler_Ingstad_Stokstad_og_Winsvold.pdf](http://uni.no/media/manual_upload/Rapport_1-2016_Loga_Eimhjellen_Eschweiler_Ingstad_Stokstad_og_Winsvold.pdf)

^{xiv} http://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/partnerseminar/2013/roed_120313.pdf

^{xv} <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en>

