

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Nye muligheter for sosialt entreprenørskap?

Samarbeid om arbeidsinkludering mellom Nav og sosiale entreprenører

Siri Yde Aksnes, Eric Breit, Ivar Eimhjellen og Kristin Reichborn-Kjennerud

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2020:10

Nye muligheter for sosialt entreprenørskap? Samarbeid om arbeidsinkludering mellom Nav og sosiale entreprenører

Forfattere: Siri Yde Aksnes, Eric Breit, Ivar Eimhjellen, og Kristin Reichborn-Kjennerud

Prosjekt: Undersøkelse av samarbeidet mellom Nav og sosiale entreprenører

Prosjektleder: Eric Breit

Oppdragsgiver: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forskningsgruppe: Velferdsstatens organisering

Publiseringsdato: desember 2020

Forsidefoto: Colourbox

Antall sider: 54

Emneord: Nav, sosialt entreprenørskap, arbeidsinkludering, samarbeid, samskaping, utsatte grupper

Resymé: Rapporten beskriver omfanget av og erfaringene med samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører om tiltak for arbeidsinkludering. Rapporten identifiserer samarbeidsrelasjoner mellom Nav og sosiale entreprenører på ulike nivåer i forvaltningen. Rapporten beskriver også hvordan ansatte i Nav og sosiale entreprenører erfarer samarbeidet, betingelser for og utfordringer i samarbeidet, samt aktørenes forslag til forbedringer. Basert på undersøkelsene drøfter rapporten ulike typer av samarbeid: tilskuddssamarbeid, leverandørsamarbeid, sysselsettingssamarbeid og utviklingssamarbeid. Rapporten drøfter også potensialet for samarbeid med sosiale entreprenører i en kontekst av partnerskapet i Nav mellom stat og kommune.

ISBN 978-82-7609-422-0

ISSN 0807-0865

© Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet, 2020

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2020

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i «Lov om opphavsrett til åndsverk», «Lov om rett til fotografi» og «Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet».

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without permission from the author.

Arbeidsforskningsinstituttet
OsloMet – Storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra fagarkivet.oslomet.no

Nye muligheter for sosialt entreprenørskap?

Samarbeid om arbeidsinkludering mellom Nav og sosiale entreprenører

Siri Yde Aksnes, Eric Breit, Ivar Eimhjellen og Kristin Reichborn-Kjennerud

Forord

Denne rapporten er skrevet på bakgrunn av en undersøkelse av omfanget av og erfaringene med samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører om tiltak for arbeidsinkludering. Prosjektet har blitt gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet – storbyuniversitetet i samarbeid med NORCE, på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Eric Breit har vært prosjektleder, og Siri Yde Aksnes, Ivar Eimhjellen og Kristin Reichborn-Kjennerud har vært prosjektmedarbeidere. Rapporten er basert på likeverdig samarbeid og bidrag fra alle forskerne, og forfatterrekkefølgen er derfor alfabetisk. Øystein Spjelkavik har vært kvalitetssikrer, og Katrine Ziesler har bistått med korrekturlesning og publisering av rapporten. Forfatterne står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Vi ønsker å takke alle de sosiale entreprenørene og ansatte i Nav som velvillig stilte opp til intervju, samt ansatte i Nav som har bidratt med data, i en krevende tid preget av Covid-19.

Oslo, 27. november 2020

Eric Breit, prosjektleder

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	5
1 Introduksjon.....	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Oppdraget og problemstillinger.....	9
1.3 Metode.....	10
1.3.1 Litteraturgjennomgang.....	10
1.3.2 Kartlegging.....	11
1.3.3 Kvalitativ casestudie.....	12
1.4 Rapportens oppbygning.....	12
2 Sosialt entreprenørskap i en arbeidsinkluderingskontekst.....	13
2.1 Sosiale entreprenører og 'WISE'.....	13
2.2 Relasjoner mellom sosiale entreprenører og offentlige myndigheter.....	14
2.3 Utfordringer for samarbeid.....	16
2.4 Erfaringer fra utlandet.....	17
2.4.1 WISE i Norden.....	17
2.4.2 WISE i andre velferdssystemer.....	18
2.4.3 WISEs' håndtering av den doble bunnlinjen.....	19
3 Resultater.....	22
3.1 Omfang av samarbeid og nettverk.....	22
3.2 Sosiale entreprenører og deres samarbeidsrelasjoner med Nav.....	25
3.3 Aktørenes erfaringer med samarbeidet.....	29
3.3.1 Erfaringer i Nav lokalt.....	29
3.3.2 Erfaringer blant de sosiale entreprenørene.....	30
3.3.3 Erfaringer i region-/fylkesleddet i Nav.....	32
3.4 Betingelser for samarbeid.....	33
3.4.1 Lokalt engasjement og 'ildsjeler' på Nav-kontorene.....	33
3.4.2 Forankring av samarbeidet på leder- og kontornivå.....	34
3.4.3 Kompetanse på prosjektutvikling og samskaping.....	35
3.4.4 Entreprenørenes kjennskap til Nav.....	36
3.4.5 Partnerskapet i Nav.....	37
3.4.6 Finansieringsordninger.....	38
3.5 Aktørenes forslag til forbedring av betingelsene for samarbeid.....	40
3.5.1 Definere hva sosiale entreprenører er.....	40
3.5.2 Tydeligere retningslinjer for samarbeid.....	41
3.5.3 ...men ikke for strømlinjeformede retningslinjer.....	41
3.5.4 Muligheter for småskala-prosjekter i statlig linje.....	42

3.5.5	Tettere oppfølging av de entreprenørene som får tilskudd	42
3.5.6	Spredning av gode eksempler	43
3.5.7	Entreprenørene må ha en forretningsmodell	43
3.5.8	Entreprenørene må ha en 'uferdig' tjeneste	44
3.5.9	Kunnskap om Nav	44
4	Avsluttende refleksjoner	45
4.1	En kategorisering av ulike samarbeidsformer	45
4.1.1	Tilskuddssamarbeid	45
4.1.2	Leverandørsamarbeid	46
4.1.3	Syssettingssamarbeid	46
4.1.4	Utviklingssamarbeid	47
4.2	Utvikling av samarbeid i lys av partnerskapet i Nav	48
5	Referanser	50

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Det er i Norge, som i andre land, en økende interesse for hvordan sosiale entreprenører kan bidra til økt arbeidsinkludering av personer med helsebelastninger, sosiale utfordringer eller funksjonsnedsettelse. Sosialt entreprenørskap representerer en mulighet til å utvikle, organisere og skalere innovative løsninger på samfunnsproblemer, og innebærer en kobling av sosiale formål med forretningsmessige mål og metoder.

Denne rapporten beskriver omfanget av og erfaringene med samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører om tiltak for arbeidsinkludering. Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og har hatt følgende problemstillinger:

- Er det forskjeller i omfanget av samarbeid geografisk eller mellom stat og kommune?
- Hvilke typer samarbeid er det?
- Hvordan er samarbeid som finansieres av det offentlige innrettet under økonomireglementet? F.eks. som piloter, tilskudd til prosjekter, driftstilskudd, kjøp av arbeidsmarkedstiltak eller tjenester eller andre samarbeidsformer finansiert av det offentlige.
- Er det utfordringer ved regelverk eller praktisering av regelverk som legger hindringer for finansiering/kjøp av tjenester?
- Har Arbeids- og velferdsforvaltningen kunnskap om sosialt entreprenørskap, og hvilke forskjeller er det, geografisk og mellom stat og kommune?
- Er det forskjeller blant de sosiale entreprenørene som kan ha innvirkning på samarbeidet?
- Hvordan påvirker holdninger, kultur og organisering i Arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeidet med sosiale entreprenører?
- Hvilke tiltak kan bidra til å videreutvikle dette samarbeidet?

Vi har benyttet et flermetodedesign bestående av en litteraturgjennomgang, kvantitativ kartlegging og kvalitative casestudier.

Resultater

Resultater fra kartleggingsstudien

I kartleggingsstudien fant vi at totalt 19 Nav-enheter hadde en eller flere relasjoner til sosiale entreprenører, av disse Arbeids- og velferdsdirektoratet, ett regionledd, og 17 Nav-kontor i kommuner eller bydeler. En overvekt av entreprenørene var kommersielle bedrifter (35 stk.), mens en mindre andel var ideelle AS, frivillige foreninger eller stiftelser (17 stk.). Litt under halvparten av nettverksrelasjonene gjelder økonomisk støtte fra direktoratet i 2019, mens litt over halvparten gjelder samarbeid eller relasjoner mellom lokale Nav-kontor og sosiale entreprenører, samt ett tilfelle av samarbeid mellom regionleddet i Nav og en sosial entreprenør. Oslo har flest samarbeidsrelasjoner og kartleggingen peker på Østlandet som den landsdelen med flest samarbeidsrelasjoner, men vi vet også fra tidligere studier at det eksisterer klynger av sosiale entreprenørskapsvirksomheter i de større byene andre steder i landet (Eimhjellen og Loga, 2016).

Det er vanskelig å gi en grundig oversikt over omfanget av samarbeid på landsbasis. En generell tendens synes allikevel å være at samarbeidsrelasjoner med sosiale entreprenører primært synes å foregå lokalt på Nav-kontorene, mens regionene har en mer tilbaketrukket rolle, og at direktoratet primært fungerer som finansieringskilde.

Resultater fra den kvalitative casestudien

Aktørenes erfaringer med samarbeidet

Casestudien fokuserte på samarbeid mellom seks ulike sosiale entreprenører – Moving Mamas, Sisters in Business, Vintage Baby, Jobbloop, KREM og Medarbeiderne – og respektive Nav-kontor. De har, og har hatt, ulike samarbeidsrelasjoner med Nav, blant annet felles utviklingsprosjekter, salg av språkopplærings- og arbeidspraksis-tjenester, og uformelle relasjoner med veiledere.

Ansatte på Nav-kontor fremhever samarbeidet med sosiale entreprenører som nyttig. Dette begrunnes blant annet med at entreprenørene bidrar med et tankesett og en metodikk som er ulik den Nav tradisjonelt har brukt for å stimulere til sysselsetting. Entreprenørene beskrives også som nyttige diskusjonspartnere knyttet til utvikling og nytenkning, og som en ny type arbeidsgiver og arbeidsformidler som kan tilby andre veier inn i arbeidslivet til brukere som ikke passer inn i det tradisjonelle tiltaksapparatet.

Noen kritiske stemmer blant de ansatte framhever at samarbeidet er nytt for Nav og at det er usikkerhet knyttet til hva som er lov og hva som ikke er lov når det gjelder omfanget av samarbeidet og innkjøp av tjenester. Variasjonen blant sosiale entreprenører beskrives som stor, og det er usikkert hva som er entreprenørenes motivasjon for samarbeidet – dvs. «frivillig versus business». Andre utfordringer handler om usikkerhet knyttet til personvern og utveksling av opplysninger om jobbsøkerne, samt at det kreves en del ressurser og «fotfolksarbeid» for å få samarbeidene forankret i Nav.

Mange av de sosiale entreprenørene har positive erfaringer med samarbeidet med Nav. Dette handler om at kommunen og Nav har lyst til å gjøre det samme som dem, og at samarbeidet har ført til konkrete resultater – f.eks. i form av en ny modell for arbeidsinkludering eller målbare resultater i form av overgang til jobb. Utfordringer i samarbeidet handler blant annet om å få Nav til å forstå hva entreprenørene tilbyr som er nytt og annerledes i forhold til andre. Enkelte av entreprenørene beskriver delte erfaringer med ulike Nav-kontor, som kan handle om ledelsens konstruktive eller mer restriktive tilnærming til sosialt entreprenørskap, og om eksistensen av lokale ildsjeler og endringsagenter ved kontorene. Andre forteller om samarbeidsprosesser som krever mye energi av entreprenørene å holde gående fordi at Nav ikke bidrar tilstrekkelig til rekruttering blant sine brukere, og synes å fastholde en tradisjon med å sende brukerne på tiltak de kjenner.

Betingelser for samarbeid

Intervjuene med ansatte i Nav og sosiale entreprenører avdekket en rekke betingelser for det som ble vurdert som gode samarbeid:

- Lokalt engasjement og eksistensen av ildsjeler, for eksempel lokale veiledere, prosjektledere eller ledere ved Nav-kontorer som etterspør samarbeid.
- Forankring av samarbeidet i ledelsen og blant veilederne på Nav-kontorene, gjennom kjennskap til og forståelse for rollen til de sosiale entreprenørene.
- Kompetanse i Nav på prosjektutvikling og samskaping med sosiale entreprenører, dvs. positive holdninger til og kunnskap om betingelser for gode samarbeidsprosesser.
- De sosiale entreprenørenes kjennskap til Nav, herunder Navs målsetninger, målgrupper, tjenester og institusjonelle betingelser og rammevilkår.
- Partnerskapet i Nav, dvs. at kommunale målsetninger og utviklingsmidler til sosiale entreprenører ses i sammenheng med statlige målsetninger og de økonomiske virkemidlene som ligger der, gjennom tiltaksapparatet.
- Eksistensen av finansieringsordninger fra direktoratet og andre statlige og kommunale instanser, herunder entreprenørenes forståelse og bruk av det statlige anbudsregimet.

Aktørenes forslag til forbedringer

Intervjuene avdekket også en rekke forslag til forbedringer av betingelsene for samarbeid, på ulike nivåer. For Nav identifiserte vi følgende forslag:

- En tydeligere definisjon på og forståelse av hva sosiale entreprenører er – herunder hva slags rolle de skal spille i arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken, hva slags planer er det for dette framover, og hvordan de kan bistå Nav med å nå sine målsetninger.
- Tydeligere retningslinjer for det lokale nivået for hvordan samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører bør foregå og organiseres.
- Ikke for strømlinjeformede retningslinjer, og dermed en viss grad av autonomi lokalt i Nav for slike samarbeid, samt et fokus fra sentralt hold på å gjøre noe med det som oppleves av entreprenørene som unødvendig byråkrati.
- Muligheter for småskala-prosjekter også i statlig linje.
- Tettere oppfølging av de sosiale entreprenørene som får tilskudd, spesielt knyttet til læring og utvikling hos entreprenørene.
- Spredning av gode eksempler, for å bidra til læring og utvikling i feltet.

For de sosiale entreprenørene identifiserte vi disse forslagene:

- De må ha en tydelig og konkret forretningsmodell, som spesifiserer virksomhetens tjenester, markedsorientering, finansieringsgrunnlag og utviklingsplaner.
- De må ha en 'uferdig' tjeneste, i den forstand at den kan åpne for at Nav selv kan være med å påvirke og utvikle tjenesten, gjennom medvirkning og samskaping.
- De må ha kunnskap om Nav, herunder hva Nav lokalt kan påvirke og hva som er institusjonelle rammevilkår (f.eks. anskaffelsesregelverket).

Kategorisering av ulike samarbeidsformer

Basert på undersøkelsen har vi beskrevet fire ulike samarbeidsformer mellom Nav og sosiale entreprenører som innebærer ulike muligheter og begrensninger:

Tilskuddssamarbeid handler om at Nav støtter de sosiale entreprenørene økonomisk, slik at de kan utvikles til å bli økonomisk bærekraftige på sikt. Utfordringer er blant annet at entreprenørene savner tettere oppfølging for å stimulere til mer læring og utvikling.

Leverandørsamarbeid innebærer en bestiller-utfører-relasjon mellom Nav og den sosiale entreprenøren. Dette gir økonomiske muligheter for entreprenørene. Utfordringer er særlig knyttet til manglende forståelser hos entreprenørene av anskaffelses- og tiltaksregelverkene som regulerer Navs rolle og muligheter i slike samarbeid.

Syssettingsamarbeid innebærer at den sosiale entreprenøren ansetter jobbsøkere fra Nav og dermed spiller en nøkkelrolle i inkluderingsarbeidet. Slikt samarbeid vil kunne bidra til å gjøre entreprenører økonomisk uavhengige av Nav. Utfordringer er at det er tidkrevende å utvikle, samt risiko for at entreprenørene kun ansetter personer med best muligheter for å komme i jobb (såkalt «creaming»).

Utviklingsamarbeid innebærer samskaping med Nav og eventuelt andre aktører knyttet til FoU-prosjekter eller andre innovasjonsaktiviteter. Dette er på mange måter en ideell samarbeidsform som kan lede til utvikling av tjenester som kan utfordre eksisterende tjenester og arbeidsformer i Nav. Utfordringer er at samarbeidsformen ofte er prosjektbasert, og dermed av begrenset økonomisk varighet, og med utfordringer knyttet til å hente ut og nyttiggjøre erfaringene etter at prosjektene er avsluttet.

Vi drøfter avslutningsvis i rapporten hvordan disse ulike samarbeidsformene kan utvikles i en kontekst av partnerskapet i Nav mellom stat og kommune. Dette partnerskapet kan endre sosiale entreprenørers rolle fra å være primært kommunale samarbeidspartnere til å bli en strategisk samarbeidspartner i den statlige arbeidsmarkedspolitikken.

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Det er i Norge, som i andre land, en økende interesse for hvordan sosiale entreprenører kan bidra med nyskapende løsninger for å løse sammensatte samfunnsutfordringer (Eimhjellen & Loga, 2016; Ingstad & Loga, 2016; Kobro, 2017). Arbeidsinkludering, definert som inkludering av mennesker med helsebelastninger, sosiale utfordringer eller funksjonsnedsettelse i det ordinære arbeidslivet (Frøyland & Spjelkavik, 2014), er en slik sammensatt samfunnsutfordring. Målgruppen for arbeidsinkludering er utsatte grupper, som f.eks. innvandrere uten utdanning eller nettverk, personer med nedsatt funksjons- eller arbeidsevne, og/eller unge som står utenfor arbeidsliv og utdanning ('NEETs').

Arbeidsinkluderings tjenester til denne målgruppen har tradisjonelt i stor grad blitt levert gjennom arbeidsmarkedstiltak som Nav har kjøpt inn av eksterne leverandører, basert på en bestiller-utfører-modell. Denne modellen har innebåret et organisatorisk skille mellom myndighetsutøvingen, dvs. tildelingen av tjenester etter enkeltvedtak, og selve tjenesteproduksjonen. Oppmerksomheten mot sosiale entreprenører som potensielle samarbeidspartnere i tjenesteproduksjonen kan utfordre denne modellen ved å åpne for andre modeller for samarbeid med tjenestetilbydere som i større grad er basert på ideer om samskaping mellom offentlige sektor og aktører i frivillig og privat sektor (Eimhjellen & Loga, 2017; Røiseland & Lo, 2019).

Oppmerksomheten mot sosiale entreprenører kan ses i sammenheng med myndighetenes ønske om at norske kommuner i økende grad skal involvere frivillige og sosiale entreprenører som tjenesteleverandører (f.eks. Meld.St. 19, 2014-2015). Granavolden-erklæringen i 2019 formulerte som målsetning å «bedre betingelsene for ideelle organisasjoner og sosiale entreprenører slik at de kan bidra til å løse sosiale utfordringer i samfunnet, særlig ved å få flere inn i arbeidslivet.»¹. Regjeringen har også gjennom Inkluderingsdugnaden², dvs. innsatsen får å nå målsetningene om å ansette flere personer med nedsatt funksjonsevne eller «hull i CV-en», satt fokus på samarbeidet mellom Nav, arbeidsgivere og andre aktører, blant annet sosiale entreprenører. I tillegg har Nav-kontor fått større handlingsrom og ansvar for utforming av tjenestene lokalt (Meld. St. 33, 2015-2016), noe som kan gi dem større mulighet for å samarbeide med sosiale entreprenører.

Det har de siste årene vært økende fokus på sosialt entreprenørskap, både i den internasjonale (f.eks. Defourny & Nyssens, 2010; Sullivan Mort, Weerawardena, & Carnegie, 2003) og norske forskningslitteraturen (f.eks. Eimhjellen & Loga, 2016; Kobro, 2019a; Kobro, Røtnes, Eggen, & Skar, 2017; Loga et al., 2016a), samt i myndighetenes gjennomgang av feltet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018; Ministerråd, 2015). Denne formen for entreprenørskap beskrives gjerne som å finne nye løsninger på sosiale problemer, og gjerne rettet mot bistand, omsorg og rettferdighet til ulike typer av utsatte og ressursvake grupper av mennesker i samfunnet. Et kjennetegn er derfor at de opererer med en 'dobbel bunnlinje', dvs. ønske om å bidra til sosiale formål og skape sosial verdi samtidig som de også kan ha kommersielle motivasjoner. Denne doble bunnlinjen gjør at sosiale entreprenører gjerne befinner seg i grenseland mellom privat, frivillig og offentlig sektor, som 'hybride organisasjoner'.

Til tross for denne økende interessen for sosialt entreprenørskap er det begrenset kunnskap om sosialt entreprenørskap knyttet til arbeidsinkludering. I den internasjonale litteraturen kalles disse entreprenørene gjerne «Work integration social enterprises» (WISE), og som vi skal komme tilbake til er det stor variasjon mellom land med hensyn til hvilken rolle de spiller i velferdsstaten generelt og til sysselsetting av utsatte grupper spesielt. Dette handler blant annet om betydningen

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>

² <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/id2596993/>

av henholdsvis privat og frivillig sektor for å supplere den offentlige velferdsproduksjonen, og virkemidler dette gjøres med, f.eks. gjennom samskaping, samproduksjon og aktivt medborgerskap (Defourny & Nyssens, 2010; Gustavsen & Kobro, 2012; Kraglund & Enjolras, 2017; Loga, 2018).

I Norge finnes det per i dag ikke noen systematisk oversikt over relasjoner og samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører. Et unntak er oversikt over hvilke sosiale entreprenører som har søkt om og som har fått tilskudd gjennom tilskuddsordningen for utvikling av sosialt entreprenørskap som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Økonomisk tilskudd er likevel bare en form for relasjon mellom Nav og sosiale entreprenører, og jo lengre nedover i Nav-systemet man kommer – dvs. til de regionale enhetene og til Nav-kontorene i kommunene – jo mer kompleks blir bildet.

Sosiale entreprenører utgjør dermed en ganske ny aktør i det norske arbeids- og velferdsfeltet. Hvordan denne rollen kan videreutvikles til å bli en mer integrert del av det samlede offentlige tjenestetilbudet er et viktig spørsmål.

På den ene siden antyder flere studier at sosiale entreprenører kan fylle et behov i arbeidsinkluderingspolitikken både som en alternativ tilbyder av oppfølgingstjenester, og mer generelt som en «innovativ kraft» og «endringsagent» i arbeidet med å redusere utenforskap i kommunene (Loga et al., 2016a). Det hevdes at sosiale entreprenører kan bistå Nav ved å ha inngående kunnskap om særskilte brukergrupper og om mulige nye måter å tilby tjenester til disse gruppene. De kan også ha tilgang til nettverk av arbeidsgivere, eller selv være potensielle arbeidsgivere. Ut over dette kan sosiale entreprenører også, gjennom den historiske koblingen de har til kommuner og arbeid med kommunale utfordringer knyttet til for eksempel fattigdom og utenforskap (f.eks. Kobro et al., 2017), bistå Nav med å se statlige og kommunale mål og virkemidler i sammenheng (Fossestøl, Breit, & Borg, 2014, 2015; Reichborn-Kjennerud, 2014).

På den andre siden kan det være hindre for samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører. Eksempler er manglende tilgang til finansiering, utfordringer med regelverket, manglende kunnskap om sosialt entreprenørskap, samt holdninger, kultur og organisering som bidrar til å opprettholde skillelinjer mellom ulike fagområder, sektorer og/eller forvaltningsnivåer (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018; Kobro et al., 2017; Ministerråd, 2015).

Det finnes altså både muligheter og hindre i arbeidet med å utvikle og legge til rette for sosiale entreprenører i arbeids- og velferdsfeltet. Det synes fremdeles å være åpent hvordan dette kan gjøres, og på hvilke måter sosiale entreprenører kan finne en plass i dette feltet.

1.2 Oppdraget og problemstillinger

Denne rapporten har blitt utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Bakgrunnen var et behov i direktoratet for en kartlegging av omfanget av og erfaringer med samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører om tiltak for å inkludere flere i arbeid og samfunnsnivå. Direktoratet ønsket også en vurdering av eventuelle tiltak for å videreutvikle dette samarbeidet. Det overordnede målet med kartleggingen er å få et grunnlag for å vurdere hvordan innsatsen for sosialt entreprenørskap i Norge kan videreutvikles.

Oppdraget kom på bakgrunn av et forslag fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Arbeids- og sosialdepartementet, som har vurdert hvordan innsatsen for sosialt entreprenørskap i Norge kan videreutvikles (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018). Rapporten gjennomgår utfordringer som aktører i feltet har tatt opp i møter og utredninger, samt aktuelle virkemidler og tiltak i offentlig regi. Blant annet skriver de at det de senere årene er åpnet opp for flere typer leverandører av arbeidsmarkedstiltak/tjenester gjennom økt bruk av anbudskonkurranser for avklarings- og oppfølgingstiltak og arbeidsrettet rehabilitering. Dette er gjort med sikte på å øke variasjonen og kvaliteten i tilbudet. Som leverandør av arbeidsmarkedstjenester, kan sosiale entreprenører konkurrere om utlyste oppdrag og slik bidra

til større variasjon i tjeneste- og tiltakstilbudet. Samtidig finnes det i liten grad samlet oversikt over omfanget av og erfaringer med samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører.

Undersøkelsen har hatt som formål å undersøke omfanget av og erfaringene med samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører om tiltak for å inkludere flere i arbeid og samfunnsliv. Undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

- Er det forskjeller i omfanget av samarbeid geografisk eller mellom stat og kommune?
- Hvilke typer samarbeid er det?
- Hvordan er samarbeid som finansieres av det offentlige innrettet under økonomireglementet? F.eks. som piloter, tilskudd til prosjekter, driftstilskudd, kjøp av arbeidsmarkedstiltak eller tjenester, eller andre samarbeidsformer finansiert av det offentlige.
- Er det utfordringer ved regelverk eller praktisering av regelverk som legger hindringer for finansiering/kjøp av tjenester?
- Har Arbeids- og velferdsforvaltningen kunnskap om sosialt entreprenørskap, og hvilke forskjeller er det, geografisk og mellom stat og kommune?
- Er det forskjeller blant de sosiale entreprenørene som kan ha innvirkning på samarbeidet?
- Hvordan påvirker holdninger, kultur og organisering i Arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeidet med sosiale entreprenører?
- Hvilke tiltak kan bidra til å videreutvikle dette samarbeidet?

Med begrepet samarbeid mener vi her prosessene knyttet til å arbeide sammen for å oppnå et felles mål. Samarbeidsbegrepet brukes ofte om hverandre med lignende begreper som koordinering og samhandling. Castañer og Oliveira (2020) definerer koordinering (på engelsk coordination) som å ordne elementer i relasjon til hverandre, for eksempel fastsettelse av felles mål. Samhandling (cooperation) handler om å operere sammen med andre, og referer til implementeringen av de fastsatte målene. Samarbeid (collaboration) handler mer om deltakernes innstilling, og referer til at deltakerne frivillig hjelper hverandre med å nå de felles fastsatte målene og deltakernes egne individuelle mål, selv når disse ikke er direkte relatert til samarbeidet.

I denne rapporten gjør vi ikke noe forsøk på å skille mellom disse begrepene, og vi bruker her samarbeid som et samlebegrep. Det omhandler derfor eksempelvis fordelingen av arbeidsoppgaver mellom deltagerne, ansvarliggjøring av dem, og den relasjonelle kontakten og dialogen mellom deltakerne. Senere i rapporten går vi nærmere inn i ulike typer av samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører.

1.3 Metode

I dette prosjektet har vi benyttet et flermetodedesign bestående av en litteraturgjennomgang, casestudier med kvalitative intervjuer, og en kvantitativ kartlegging. Hver av undersøkelsene har hatt fokus på ulike underliggende problemstillinger.

1.3.1 Litteraturgjennomgang

Den første undersøkelsen er en litteraturgjennomgang av forskning på sosiale entreprenører for arbeidsinkludering, dvs. det som på engelsk omtales som WISE. Vi har hatt særlig fokus på å identifisere relevante erfaringer med samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndigheter og sosiale entreprenører fra andre land da det foreligger lite litteratur på dette i Norge. Metoden vi brukte for å få oversikt over litteraturen var et avansert søk i Google Scholar. I feltet «finn artikler», definerte vi søket med ALLE ordene: «how to collaborate AND labour market authorities AND work integration social enterprises WISE», med den eksakte setningen: work integration social enterprises. Vi valgte at ordene kunne forekomme hvor som helst i artikkelen. Tidsperioden vi søkte for var artikler som ble publisert mellom 2015 og 2020. Vi fikk 313 resultater. I mange av disse var imidlertid det tematiske fokuset på WISE begrenset, så vi gikk gjennom alle artiklene og

inkluderte kun artikler med Work Integration Social Enterprises i tittelen. Det ga 15 stykker totalt. Dette var publiserte artikler samt enkelte publiserte konferansebidrag. Vi går gjennom disse artiklene i kapittel 2.4.

1.3.2 Kartlegging

Den andre undersøkelsen er en kartlegging av omfanget av samarbeidet mellom Nav og sosiale entreprenører på ulike nivåer. Som definisjon på sosial entreprenør har vi basert oss på Navs definisjon og brukt følgende kriterier: (a) virksomheter som er registrert i Brønnøysundregisteret, (b) virksomheter som er relativt nyetablerte (etter 2011), (c) virksomheter som er nyskapende eller forsøker å løse et samfunnsproblem på en ny måte, og (d) virksomheter som identifiserer seg selv som sosiale entreprenører. I avgrensning av ulike aktører innen Nav-systemet har vi hovedsakelig skilt mellom Nav sentralt (Arbeids- og velferdsdirektoratet), de regionale enhetene, og lokalt nivå, det vil si Nav-kontor i kommuner og bydeler.

Inkludering av personer i arbeids- og samfunnsliv, som er en sentral oppgave for Nav, er også formålet for mange sosiale entreprenører. Eimhjellen og Loga (2016) har tidligere prøvd å kartlegge feltet for sosialt entreprenørskap i Norge. I undersøkelsen fikk de bekreftende svar fra 179 virksomheter, der blant annet 81 definerte seg som å drive med arbeidsinkludering, 80 definerte seg som å drive med sosialt fellesskap, 79 med integrering, 78 med ungdom, og 76 med helse. 46 av entreprenørene oppga at de hadde fått finansiering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

På bakgrunn av denne undersøkelsen og av tilskuddsordningen i Nav vet vi at det tidligere har eksistert en god del relasjoner mellom direktoratet og sosiale entreprenører. Det er også grunn til å forvente at det finnes flere sosiale entreprenørskapsvirksomheter som har samarbeidsrelasjoner med lokale Nav-kontor og at det finnes andre sosiale entreprenører som er relevante for et samarbeid med Nav. Omfanget av relevante sosiale entreprenører og av samarbeidsrelasjoner med ulike Nav-aktører er likevel uvisst.

Kartleggingen er basert på informasjon og registre innhentet fra ulike nivåer i Nav, og har fokusert på problemstillingene knyttet til hvorvidt det er forskjeller i omfang av samarbeid geografisk eller mellom stat og kommune, og om det er ulike typer av samarbeid. I Norge finnes det ikke noen offentlige registre eller komplette lister over sosiale entreprenører, hverken for populasjonen som helhet eller for de som har en relasjon til Nav. I denne undersøkelsen har vi derfor gjennomført en manuell kartlegging på ulike nivåer i Nav (direktoratet, region, kommune/bydel) over sosiale entreprenører med relasjoner til Nav. Her har vi basert oss på representanter fra hver aktør og den informasjon om relasjoner til sosiale entreprenører disse har gitt oss.

I arbeidet med kartleggingen var vi avhengige av kontakt med og bistand fra ansatte i Nav på region- og lokalt nivå. Dette viste seg å være en utfordring ettersom seks regionledd ikke besvarte våre henvendelser eller har gitt informasjon. Vi gikk da også glipp av videre kontaktinformasjon hos lokalkontor i disse regionene og potensiell informasjon om dere relasjoner til sosiale entreprenører. Videre var det også noen regionenheter som hadde utfordringer med å skaffe en oversikt fra lokalkontor i sin region. Det er derfor grunn til å tro at en del samarbeidsrelasjoner mellom sosiale entreprenører og Nav-kontor ikke er avdekket i denne kartleggingen.

Siden en Nav-aktør – dvs. Nav-kontor eller regionledd i Nav – kan ha relasjoner til flere sosiale entreprenører, og en sosial entreprenør kan ha relasjoner til flere Nav-aktører, har vi i kartleggingen skilt mellom å telle antall Nav-aktører, antall sosiale entreprenører, og antall relasjoner dem imellom. Vi gjorde også en avgrensning med hensyn til nåværende og tidligere samarbeidsrelasjoner. Vi registrerte de relasjonene som vi fikk informasjon om at eksisterte og var aktive i innsamlingsperioden (mars – september 2020), samt at vi brukte registeret til Arbeids- og velferdsdirektoratet over innvilgede søknader for tilskudd i 2019. Kartleggingen gir således et bilde på de relasjonene vi avdekket mellom Nav aktører og sosiale entreprenører i 2019 og 2020. Vi vil fremstille dataene i form av tabeller/grafar og nettverkskart, og vi vil supplere dette med kommentarer og tolkninger.

1.3.3 Kvalitativ casestudie

Den tredje undersøkelsen er en kvalitativ casestudie av erfaringer med samarbeidet i Nav og blant de sosiale entreprenørene. Casestudier er studier av konkrete case – i dette tilfellet av sosiale entreprenører og deres samarbeid med relevante enheter i Nav. Undersøkelsen har lagt vekt på aktørenes beskrivelse av og erfaringer med samarbeidet, strukturelle hindre og muligheter for samarbeidet (f.eks. regelverk, kunnskap, type sosiale entreprenører), og måter individuelle aktører har arbeidet konstruktivt for å få til samarbeid.

Vi valgte oss sosiale entreprenører som vi antok hadde utstrakt erfaring med samarbeid, og dermed kunne bidra med rike og detaljerte fortellinger. Vi ønsket også en viss spredning i landet, og fordeling mellom storby og mindre byer. Vi endte, i samråd med direktoratet, opp med et utvalg bestående av seks sosiale entreprenører: *Moving Mamas*, *Vintage Baby*, *Sisters in Business*, *Jobbloop*, *KREM* og *Medarbeiderne*. Disse entreprenørene er nærmere beskrevet i kapittel 3.2.

For hvert case gjennomførte vi telefonintervju med en representant for den sosiale entreprenøren (som oftest daglig leder eller tilsvarende), en ansatt/kontaktperson i Nav med konkret erfaring med samarbeid med den sosiale entreprenøren, og leder for det aktuelle Nav-kontoret. Vi gjennomførte også intervjuer på regionnivå i Nav. I alt har vi gjennomført telefonintervjuer med 22 personer: seks sosiale entreprenører, seks lokale kontaktpersoner i Nav, samt ledere ved disse kontorene. I tillegg har vi intervjuet fire ansatte på regionleddet i Nav og en ansatt i Nav Tiltak.

Vi brukte telefonintervjuer da det ga oss mulighet til å gjennomføre langt flere intervjuer enn ansikt-til-ansikt-intervjuer. Intervjuene ble ikke transkribert, men de ble nøye skrevet ned og sendt tilbake til informantene, som har fått muligheten til å godkjenne og, dersom de ønsket, til å skrive ytterligere informasjon inn i intervjurapportene. Alle aktørene har godkjent intervjurapportene, og alle entreprenørene og flere av informantene i Nav ga fylldige tilbakemeldinger på dem.

1.4 Rapportens oppbygning

I det neste kapitlet gir vi en beskrivelse av sosialt entreprenørskap i en arbeidsinkluderingskontekst, samt av ulike generelle relasjoner mellom Nav og sosiale entreprenører. Vi gjennomgår også noen utfordringer og betingelser for slike samarbeid basert på tilgjengelig litteratur. I tillegg beskriver vi erfaringer fra gjennomgangen av den internasjonale forskningen på WISE sosiale entreprenører.

I kapittel 3 gjennomgår vi resultatene av undersøkelsene. Vi har strukturert gjennomgangen i henhold til fem sentrale tema: Omfanget av samarbeid, aktørenes (Nav og de sosiale entreprenørenes) erfaringer med samarbeidet, aktørene opplevelser av sentrale betingelser for vellykkede samarbeid, og aktørenes forslag til å videreutvikle samarbeidet.

I kapittel 4 oppsummerer vi funnene i rapporten og presenterer noen avsluttende refleksjoner om ulike typer av samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører. Vi beskriver fire hovedtyper – tilskuddssamarbeid, leverandørsamarbeid, sysselsettingssamarbeid og utviklingssamarbeid – og drøfter fordeler og ulemper med dem og den potensielle rolle de kan spille fremover. Til slutt beskriver vi noen generelle implikasjoner av undersøkelsen for Nav og sosiale entreprenører, og drøfter utviklingen av sosialt entreprenørskap i lys av partnerskapsmodellen i Nav mellom stat og kommune.

2 Sosialt entreprenørskap i en arbeidsinkluderingskontekst

I dette kapitlet vil vi redegjøre for kunnskap om sosiale entreprenører knyttet til sysselsetting av utsatte grupper som står utenfor arbeidslivet. Vi vil også beskrive ulike typer av samarbeidsrelasjoner mellom sosiale entreprenører og Nav, samt muligheter og utfordringer. Til slutt vil vi også redegjøre for forskning om 'Work Inclusion Social Enterprises' (WISE) i den internasjonale litteraturen.

2.1 Sosiale entreprenører og 'WISE'

Sosialt entreprenørskap har blitt beskrevet som det å utvikle, organisere og skalere innovative løsninger på samfunnsproblemer, og innebærer en kobling av sosiale formål med forretningsmessige mål og metoder (Loga et al., 2016b). Det at løsningene er 'innovative' innebærer ofte at entreprenørene forsøker å tilnærme seg samfunnsproblemene på nye måter, for eksempel gjennom utviklingen av nye inkluderingsarenaer eller nye metoder. I dette innovasjonsarbeidet ligger det ofte en – uttalt eller implisitt – kritikk av etablerte tjenester og et ønske om å skape verdi ved å gjøre noe nytt.

Sosialt entreprenørskap er samtidig vanskelig å avgrense nøyaktig fra andre former for entreprenørskap, og det finnes mange ulike definisjoner, deriblant hvorvidt entreprenørene selv definerer seg til feltet og hvorvidt andre aktører definerer dem til feltet (Eimhjellen & Loga, 2016; Kobro et al., 2017). Nav definerer sosiale entreprenører som virksomheter som (a) bidrar med nyskapende løsninger på et sosialt problem, (b) motiveres av de sosiale resultatene, og (c) har en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten levedyktig og bærekraftig.³ Eksempler på sosiale problemer virksomhetene fokuserer på er sosialt utenforskap, inkludering av sårbare personer i arbeidslivet, og integrering av flyktinger og innvandrere.

Et sentralt kjennetegn ved sosiale entreprenører er at de opererer med en 'dobbel bunnlinje', som innebærer at de motiveres både av sosiale resultater og drives etter en forretningsmodell som gjør virksomheten levedyktig (European Commission 2015, Kobro 2017). Denne doble bunnlinjen har også blitt betegnet som en institusjonelt betinget hybriditet (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009). Dette innebærer at entreprenørene er nødt til å forholde seg til delvis motstridende institusjonelle logikker, som innebærer å kombinere sosial og kommersiell virksomhet. Denne hybriditeten kan komme til uttrykk ikke bare i finansieringsmodell og formell sektortilhørighet, men også i mer uformelle former som organisasjonsidentitet og (sam)arbeidspraksiser.

Virksomheter som ikke har denne hybriditeten regnes ofte ikke som sosiale entreprenører, men omtales heller som kommersielle virksomheter som tar et samfunnsansvar (Corporate social responsibility, CSR). Andre typer virksomheter som opererer innenfor arbeidsinkluderingsfeltet og som heller ikke regnes som sosiale entreprenører er arbeids- og inkluderingsvirksomheter, altså arrangører av arbeidsmarkedstiltak, og vekst- og attføringsbedrifter.

Hybriditeten kan gjøre det utfordrende for de sosiale entreprenørene, blant annet fordi det er vanskelig å oppnå legitimitet innenfor ulike logikker samtidig, for eksempel som aktører som skal være økonomisk bærekraftige, frivillig basert og organisert, og samtidig yte tjenester i henhold til krav fra myndighetene. For eksempel kan det være grenseoppganger mellom hvorvidt man skal regne bedrifter som tar samfunnsansvar (CSR), som Stormberg og Ikea, som å drive med sosialt entreprenørskap. Det er også en grenseoppgang til tradisjonelle frivillige organisasjoner som Frelsesarmeen, som ser muligheter til nye inntjeningsformer gjennom å redefinere seg som å drive med sosialt entreprenørskap.

³ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/tilskudd-gjennom-nav/nyheter/tilskudd-til-sosiale-entreprenorer-og-sosialt-entreprenorskapp-for-2016>

Andre kjennetegn er at sosialt entreprenørskap, som mange andre former for entreprenørskap, i stor grad er drevet av individuelle entreprenører og såkalte ildsjeler. Selv om nesten en tredjedel av sosiale entreprenører i Norge oppgir å være økonomisk uavhengige, er det et flertall som er avhengige av privat eller offentlig støtte eller tilskudd, for eksempel fra private stiftelser eller fond (som Ferd), kommuner, Arbeids- og velferdsdirektoratet, eller Innovasjon Norge (Eimhjellen & Loga, 2016). En utfordring for sosiale entreprenører er å utvikle virksomheten fra en oppstartsfasen til mer institusjonaliserte og profesjonaliserte former som kan gi dem en mer etablert plass i det markedet de opererer innenfor.⁴ For eksempel er mer enn halvparten av sosiale entreprenørvirksomheter etablert de siste 10 årene (Eimhjellen og Loga 2016).

Eimhjellen and Loga (2016) har også vist at det er variasjon i de sosiale entreprenørenes organisering og sektortilhørighet. Omtrent halvparten av de sosiale entreprenørene i studien var innenfor henholdsvis privat sektor (AS, ideelle AS, næringsdrivende stiftelser) og frivillig sektor (frivillige organisasjoner, ideelle stiftelser og samvirker). Flere av de kommersielle utfører tjenester for privat sektor, mens flere blant de ideelle utfører tjenester for frivillig sektor. Selv om de fleste opererer på landsbasis, er det flere blant de kommersielle i denne kategorien, mens flere blant de ideelle opererer på flerkommunalt eller kommunalt nivå.

2.2 Relasjoner mellom sosiale entreprenører og offentlige myndigheter

Som felt er sosialt entreprenørskap preget av et mangfold, og entreprenører kombinerer verdier, handlingsnormer og organisasjonsformer i spennet mellom privat, ideell og offentlig sektor (Loga et al., 2016a; Loga et al., 2016b). Defourny og Nyssens (2017) skiller for eksempel mellom fire hovedtyper av sosiale entreprenører internasjonalt: (a) the social business model, dvs. selskaper som er startet opp for å løse sosiale utfordringer og som driver virksomhet for å finansiere de sosiale målene, (b) public sector social entrepreneur, dvs. entreprenørskap som gjøres i tett samarbeid med og/eller under offentlig kontroll eller regulering, (c) the entrepreneurial non-profit model, dvs. basert på frivilling innsats, og (d) the social cooperative model, dvs. på nettverk og samarbeid i kooperativer.

I dette prosjektet fokuserer vi på sosiale entreprenører som operer med målsettinger om sysselsetting av personer utenfor arbeidslivet (WISE). De sosiale entreprenørene denne studien omhandler kan i hovedsak sies å høre til de to første gruppene til Defourny og Nyssens, dvs. (a) en bestiller-utfører-relasjon og (b) en relasjon gjennom prosjekter, satsinger, o.l. Det finnes også entreprenører som er basert på frivillighet og samvirkemodeller, men vil de sannsynligvis også måtte ha en bestiller-utfører og/eller samarbeidsrelasjon med Nav for å være økonomisk bærekraftige over tid.

Vi kan derfor skille mellom to hovedtyper av relasjoner mellom sosiale entreprenører og offentlige myndigheter. En relasjon er en *bestiller-utfører-relasjon*, som omhandler at det offentlige kjøper tjenester av de sosiale entreprenørene. I vår kontekst er det, som nevnt tidligere, Nav som kjøper inn slike tjenester fra eksterne leverandører, og hvor disse leverandørene gjerne omtales som 'tiltaksindustrien'. Tjenestene som leveres er statlige arbeidsmarkedstiltak, som blant annet består av individuelle tiltak som arbeidstrening og lønnstilskudd, samt andre tiltak som leveres av tiltaksleverandører. Disse omfatter arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs), oppfølgingstiltak og avklaringstiltak, samt tiltak med forhåndsgodkjente leverandører, som arbeidsforberedende trening (AFT).

Tradisjonelt har eksterne tiltaksleverandører levert slike tjenester til Nav (se f.eks. Fossetøl et al., 2016), selv om Nav de seneste årene har gjort mer av oppfølgingsarbeidet i 'egen regi'

⁴ Overgangen fra entreprenørisk virksomhet, knyttet blant annet til oppstartsenergi, nyskaping og fleksibilitet, til mer etablerte former er betydelig utfordring ikke bare for sosiale entreprenører men entreprenører mer generelt.

(Spjelkavik, Mamelund, & Schafft, 2016). Det er en pågående debatt om hvilken rolle disse tiltaksarrangørene skal ha i forhold til Navs eget oppfølgingsarbeid, og hva som er mest effektivt av innkjøpte tjenester eller Navs egenproduserte tjenester (se f.eks. Proba, 2019, 2020; Spjelkavik et al., 2016). De eksterne leverandørene er enten forhåndsgodkjente (AFT og Varig Tilrettelagt Arbeid, VTA) eller så kan også tiltak bli kjøpt inn i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser.⁵ I andre land blir disse tiltaksleverandørene ofte definert som sosiale entreprenører for inkludering (dvs. som WISE). Sosiale entreprenører kan i prinsippet bli en del av denne industrien, men ofte når de ikke opp i anbudskonkurranser med de større og mer etablerte leverandørene (Proba, 2019, 2020).

En annen relasjon er en tettere *samarbeidsrelasjon* mellom sosiale entreprenører og offentlige myndigheter. Potensialet i denne relasjonen kan forstås som samskaping, eller på engelsk 'co-production'. Dette begrepet henspiller på at velferdsproduksjon ikke kun skal foregå i offentlig regi, men i samarbeid med ikke-offentlige aktører som ideelle organisasjoner, frivillige, medborgere, konsumenter eller kommersielle bedrifter (Osborne & Brown, 2013; Pestoff, Brandsen, & Verschuere, 2013). Samskaping kan handle om å gjøre tjenestene mer skreddersydde, og i forlengelsen av dette mer effektive, gjennom å involvere brukere av tjenestene, eller å gi ikke-offentlige aktører og innbyggere en rolle som aktive partnere i utviklingen av tjenestene og styringen av velferdssamfunnet.

Et eksempel kan være der Nav ønsker å utvikle et samarbeid med en sosial entreprenør som har en eksisterende tjeneste eller et konsept, eller at Nav og en sosial entreprenør sammen prøver å utvikle konsepter eller tjenester. En sosial entreprenør kan også bli opprettet med utgangspunkt i et prosjekt eller en tjeneste som er utviklet i Nav, men som kan bli skilt ut som en selvstendig virksomhet. Tjenestene kan for eksempel være rettet mot inkludering av unge eller innvandrere i arbeidslivet gjennom kompetanseheving, eller mot å skape arbeidsplasser for målgruppene. Samarbeidsrelasjonene mellom Nav og sosiale entreprenører kan også være mer eller mindre formaliserte gjennom avtaler og kontrakter, og de kan være mer eller mindre avgrenset i tid.

I Norge understøttes disse to hovedrelasjonene også av tilskudd fra det offentlige. Dette kan være tilskudd fra Innovasjon Norge, regionale utviklingsmidler, kommunale næringsfond, midler til fornyings- og innovasjonsprosjekter fra Fylkesmannen, samt midler som entreprenører kan søke på i samarbeid med kommuner, som for eksempel IMDis støtte til utvikling av kommunale integreringstiltak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning⁶ som skal stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap rettet mot bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon i Norge. Tilskuddsordningen ble etablert i 2011, og hadde i 2018 og 2019 en budsjetttramme på om lag 16 millioner kroner. Tilskuddene fungerer som prosjektstøtte, hvor midlene er ment å stimulere til oppfyllelse av spesifikke mål og oppgaver. Målgruppen er virksomheter som skal arbeide for å støtte sosialt og økonomisk vanskeligstilte som enten opplever, eller står i fare for å oppleve fattigdom og sosial eksklusjon, inkludert personer som står svært langt fra arbeidsmarkedet. Formålet med tilskuddet er at det skal virke som såkorn for å få virksomheten i gang, og kan vare i maksimalt fem år.

I Nav kan det tenkes at ulike nivåer vil ha ulike relasjoner til sosiale entreprenører. Tilskuddsordningen er primært knyttet til sentralt nivå i Nav (Arbeids- og velferdsdirektoratet). Forvaltningen av de arbeidsrettede tiltakene (dvs. bestiller-utfører-modellen) gjøres i hovedsak i fylkene/regionene som inngår kontrakter med tiltaksleverandører, og hvor Nav-kontorene kan

⁵ Dette gjelder tiltakene oppfølging, avklaring, arbeidsrettet rehabilitering og deler av opplæringstiltaket.

⁶ Sosialt entreprenørskap blir i denne ordningen definert som virksomheter som bidrar med nyskapende løsninger på et sosialt problem og som har en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten levedyktig og bærekraftig (<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/tilskudd-gjennom-nav/nyheter/tilskudd-til-sosiale-entreprenorer-og-sosialt-entreprenorskap-for-2016>).

velge blant leverandører som det er inngått kontrakt med. Det er naturlig å tro at samarbeidsrelasjonene primært vil foregå lokalt, på Nav-kontorene. Nav-kontorene er partnerskap mellom den statlige Arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i hver enkelt kommune. Tradisjonelt har det primært vært den kommunale delen av Nav-kontorene og, før dette, sosialkontorene i hver kommune, som har gjennomført prosjektvirksomhet med sosiale formål som fattigdom og inkludering. Et spørsmål i denne studien er derfor om det er 'hele' Nav-kontoret (dvs. både den statlige og kommunale delen) som samarbeider med sosiale entreprenører, eller om det primært er den kommunale delen som gjør det.

Relasjoner til sosiale entreprenører kan også påvirkes av geografisk beliggenhet. Det er sannsynlig at det vil være flere relasjoner mellom Nav og sosiale entreprenører i større byer som Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Grunnen er at det er et større tilfang av sosiale entreprenører i byer enn i mer rurale strøk, blant annet på grunn av tilgang til nettverk, miljø og finansieringskilder for sosialt entreprenørskap, som for eksempel Ferd og SoCentral i Oslo, Bergen Impact HUB i Bergen, og TD Veen / Samfunnsentralen i Stavanger. Samtidig finnes det også eksempler på sosiale entreprenørskapsvirksomheter fra flere ulike deler av landet som potensielt kan ha samarbeid med lokale Nav-kontor.

2.3 utfordringer for samarbeid

I litteraturen om sosialt entreprenørskap fremheves også utfordringer for samarbeid mellom sosiale entreprenører og offentlige myndigheter (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018; Eimhjellen & Loga, 2016; Kobro et al., 2017; Loga et al., 2016a; Ministerråd, 2015). Det er mange utfordringer som beskrives og som handler om sosialt entreprenørskap mer generelt, blant annet mangel på finansiering av sosialt entreprenørskap, graden av offentlig politikk som har vært rettet spesifikt mot å utvikle sosialt entreprenørskap, mangel på allment aksepterte måleverktøy for sosial verdi, tradisjon i kommuner for å få tilbud til lavest pris, samt svake insentiver hos offentlige innkjøpere til å gjennomføre innovative anskaffelser.

Samtidig er det noen utfordringer som også handler om samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører.

En utfordring som har blitt beskrevet tidligere er anskaffelsesregelverket, som kan oppleves av entreprenørene som å ekskludere mindre virksomheter eller andre tilsvarende strukturelle kjennetegn ved sosiale entreprenører (se f.eks. Kobro et al., 2017; Loga et al., 2016a). Hvorvidt ekskluderingen er reell eller handler om mangel på kunnskap om regelverket kan diskuteres; for eksempel har kommunal- og moderniseringsdepartementets inspirasjonshefte, «Veier til samarbeid», et eget kapittel som heter «Myter om offentlige anskaffelser», hvor de forsøker å nedtone utfordringene praksisfeltet rapporterer om (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Samtidig kan utfordringer handle om at sosiale entreprenører generelt har mindre kompetanse og lavere kapasitet til å utvikle tilbud enn større og mer etablerte virksomheter.

En annen utfordring er eventuell manglende kunnskap eller negative holdninger om hverandre hos offentlige tjenester og sosiale entreprenører. For eksempel tyder undersøkelser på at aktører i kommunene er usikre på hvordan sosialt entreprenørskap skal forstås og hva slags potensial det kan ha i en kommune, mens sosiale entreprenører på sin side opplever at det er vanskelig å nå frem til beslutningstakere i kommunene (Loga et al., 2016a). Utfordringen kan også handle om at entreprenørskapsfeltet knyttet til arbeidsinkludering er ungt, og i utvikling, slik at det ikke finnes noen samlet oversikt eller kunnskapsbase knyttet til dette. For mange ansatte og ledere på Nav-kontor, som ikke kjenner til sosiale entreprenører, vil disse utgjøre enda en ny aktør de er nødt til å forholde seg til.

En tredje utfordring handler om organisatoriske skillelinjer mellom ulike fagområder og forvaltningsnivåer, ofte kalt «siloeer», som hindrer samarbeid. Slike utfordringer er ikke ukjente i forskningen om offentlig administrasjon. For eksempel er sosialpolitikken både innenfor og

utenfor Nav organisert på ulike måter i forskjellige kommuner og bydeler, noe som kan gjøre samarbeidet uoversiktlig for de sosiale entreprenørene (Kobro 2019). Også partnerskapet på Nav-kontorene kan være en utfordring, på grunn av ulike forvaltningstradisjoner og samarbeidsmåter i den statlige og den kommunale delen.

Disse utfordringene er ikke uttømmende, men er ment å gi en pekepinn på hva slags hindre som kan utfordre samarbeidet mellom Nav og sosiale entreprenører. Hvordan aktørene opplever og erfarer dette er imidlertid et empirisk spørsmål, og noe vi kommer tilbake til senere i rapporten. Før det vil vi gå igjennom noen erfaringer fra den internasjonale forskningslitteraturen.

2.4 Erfaringer fra utlandet

I dette kapitlet gis en oversikt over internasjonal forskning om sosiale entreprenører innenfor arbeidsinkluderingsfeltet i den internasjonale litteraturen. Mens forskning spesifikt om sosiale entreprenører i dette feltet stort sett er fraværende, brukes altså begrepet Work Inclusion Social Enterprises (WISE) om denne typen entreprenører internasjonalt.

2.4.1 WISE i Norden

Mens Skandinavia er kjennetegnet av et stort sivilt engasjement er virksomheter som kombinerer sosiale og kommersielle formål mindre utbredt enn i andre velferdssystemer. Generelt er sosialt entreprenørskap mer vanlig i land med større klasseskiller og sterkere tradisjoner for filantropi (Anglosaksiske land) og i land med tradisjon for solidaritetsøkonomi (Sør-europeiske land). I tillegg er sosiale entreprenører vanligere i land med svakere offentlig sikkerhetsnett som har blitt rammet av økonomisk nedgang (Eimhjellen & Loga, 2016; Kobro, 2019b).

Kobro (2019b) gjennomgår rollen til sosiale entreprenører i ulike land i Norden og Europa, og beskriver betydelige forskjeller. Ser man på nabolandene våre, er sosialt entreprenørskap i Sverige særlig knyttet til nærmiljø og lokalsamfunnsutvikling, og i mindre grad spesifikt til arbeidsinkludering. I Sverige opererer myndighetene med arbeidsmarkedstilskudd uavhengig av type tilbydere, og de sosiale entreprenørene må konkurrere om slike tilskudd på lik linje med andre virksomheter. Det samlede antallet sosiale entreprenører av denne typen i Sverige er anslått til 343. En erfaring er imidlertid at de sosiale entreprenørene ofte taper i konkurranse med andre mer kommersielle og profesjonelle aktører om arbeidsmarkedstilskudd.

Ifølge den samme rapporten befinner Danmark seg på et mer modent trinn enn både Norge og Sverige når det gjelder sosialt entreprenørskap, ikke minst da feltet ble etablert tidligere enn andre steder i Norden. Mye av det sosiale entreprenørskapet i Danmark er knyttet opp mot å få folk i arbeid, og det er blitt en mer integrert del av det danske velferdssystemet. En viktig faktor for utbredelsen er at virksomheter kan registrere seg som sosiale entreprenører, samt at det finnes utdanningsprogrammer i sosialt entreprenørskap ved universitetet i Roskilde. Det ble i 2018 gjort en kartlegging som viser at 411 organisasjoner kan defineres som sosiale entreprenører.

Finland har en egen lov (fra 2003) om sosiale entreprenørskap med arbeidsintegrering som formål, og de har også et eget nasjonalt register av WISE. Få registrerer seg imidlertid, i hvert fall av de små, fordi det er ressurskrevende og fordi det ikke ligger noen insentiver i å gjøre det. Finske sosiale entreprenører kan også registrere seg i en europeisk ordning, kalt SEM, men denne ordningen blir også i hovedsak brukt av store aktører og gir ingen direkte fordeler. I Finland er myndighetene i gang med å teste ut offentlige innkjøp med krav om sosiale effekter, framfor kun å vektlegge pris. De finske tiltakene kan karakteriseres som ovenfra og ned styring i stor grad og kan ikke sies å ha hatt stor effekt på feltet. I Finland forstår loven WISE sin målgruppe som langtidsarbeidsledige eller mennesker med ulike handikap (Kostilainen & Pättiniemi, 2016).

På Island finnes ingen eksplisitt politikk, lover eller regler rettet mot sosiale entreprenører, men det er stor interesse for fenomenet og en rekke initiativer er iverksatt.

2.4.2 WISE i andre velferdssystemer

Kobro beskriver også situasjonen i noen land utenfor Norden: Nederland, Skottland, og Canada.

I Nederland retter de fleste sosiale entreprenørene seg mot arbeidsinkludering. Nederland har ingen egen organisasjonsform for sosiale entreprenører, men det finnes så mange som 5-6000 sosiale entreprenører. I Nederland er frivillig sektor i større grad en selvstendig tjenesteytende del av velferdssamfunnet og de sosiale entreprenørene må derfor finne seg en plass mellom denne sektoren og det offentlige tjenesteapparatet. Det nederlandske lovverket åpner for reserverte kontrakter hvor det ikke kreves at innkjøper deltar i ordinær konkurranse. Det finnes også en ordning der innbyggergrupper kan utfordre serviceapparatet hvis de kan vise at de kan løse enkelte oppgaver bedre selv. Den Nederlandske staten opererer også med effektkontrakter der sosiale entreprenører får tilbakebetalt investeringer hvis de kan dokumentere sosiale resultater. Nederland har også en frivillig merkeordning for sosiale entreprenører der de kan registrere seg, men som i Finland så er kravene strenge og den administrative prosessen omfattende. Få små sosiale entreprenører registrerer seg derfor. Til tross for disse tiltakene karakteriserer rapporten dem som et svakt økosystem for sosiale entreprenører.

Skottland, som har omtrent samme antall innbyggere som Norge, har rundt 5000 sosiale entreprenører. England og Skottland, har en 40 år lang tradisjon med en aktiv frivillig sektor etter Thatchers nedbygging av velferdsstaten på 80-tallet. Det finnes i tillegg en merkeordning, interesseorganisasjoner og paraplyorganisasjoner som arbeider på vegne av sosiale entreprenører. Det er også to definerte selskapsformer for sosiale entreprenører i Skottland og en egen lov som skal fremme kjøp fra sosiale entreprenører, men som har blitt litt utvannet av at offentlige innkjøpere foretrekker store profesjonelle serviceytere. Landet har en egen strategi for «Inclusive growth» med en tydelig vektlegging av sosiale entreprenører. I utviklingen av strategien har det vært brede medvirkningsaktiviteter for også å få et nedenfra og opp-perspektiv på satsingen.

I Canada står velferdsstatens utfordringer og sosiale entreprenørers mulige bidrag til løsninger høyt på dagsorden. Den Canadiske regjeringen nedsatte et utvalg bestående av 16 personer til å gjennomføre en bred medvirkningsprosess for å finne virkemidler. Konklusjonene ble i stor grad knyttet opp mot den føderale regjeringens ansvar for å løfte feltet fremover.

Vi har i vår gjennomgang av internasjonal forskning funnet beskrivelser også av andre velferdssystemer.

Adam et al. (2014) beskriver sosialt entreprenørskap i Sveits. Her vokste sosiale slike virksomheter fram på 1990-tallet, da myndighetene så at flere ble ekskludert fra arbeidsmarkedet, og at arbeidsmarkedspolitikken ikke virket særlig effektivt på disse gruppene. WISE ble vurdert som et positivt tilskudd i en periode da myndighetene kuttet i velferdsstatens tilbud. Det er primært to typer WISE i Sveits. De som har som mål å reintegrere arbeidstakerne på arbeidsmarkedet og de som er permanente vernede arbeidsplasser. I Sveits er det primært tre fokusgrupper av sosiale entreprenører: de handikappede, sosialhjelpsmottakere og arbeidsledige. WISE er også mer utbredt i den franske enn den tyske delen av Sveits

Petrella og Richez-Battesti (2016) skriver om hvordan WISE har blitt institusjonalisert i Frankrike. De ser helt tilbake til etterkrigstiden da ulike foreninger fikk finansiering av offentlige myndigheter. Med den økonomiske krisen på 70-tallet organiserte disse foreningene seg på nasjonalt nivå og vedtok i 1980 et charter for den sosiale økonomien, hvorpå en mer formell nasjonal struktur for den sosiale økonomien ble opprettet. Mellom 2000 og 2002 fikk lokale politikere mer ansvar for solidaritetsøkonomien. Det finnes to hovedmodeller for WISE i Frankrike. Den ene er en utvidelse av den tradisjonelle solidaritetsøkonomien, hvor organisasjonene ofte er organisert som foreninger. Den andre typen er sosiale entreprenører som søker mer generelle endringer og forbedringer i den lokale økonomiske utviklingen. Disse er ofte startet av sosialarbeidere eller nyutdannede fra handelshøyskolene, og er oftere organisert mer i retning av private selskaper.

Golob and Makarovic (2018) skriver om WISE i Øst-Europa, som beskrives å henge etter Vest-Europa på grunn av undertrykkende regimer som marginaliserte sosiale entreprenører, der WISE er den dominerende typen. Med kommunismen ble den frie markedsøkonomien og sivilsamfunnet nesten fullstendig utradert. Etter kommunismen ble selvorganisering i sivilsamfunnet favorisert i diskursen på nasjonalt nivå, men dette ble ikke koblet mot entreprenørskap. Samtidig ble kooperativtradisjonen diskreditert i det nyliberale markedspektivet. EU har stimulert til WISE i Sør- og Øst-Europeiske land gjennom sin diskurs og økonomiske finansiering, men WISEne er fremdeles små og beskrives å ha mange organisatoriske utfordringer. Lovgivningene her har heller ikke noen egen definisjon av WISE og det er mangel på nettverk og institusjoner som støtter WISE.

Cooney (2015) har skrevet et working paper hvor hun gir et overblikk over WISE-feltet i USA. Sosiale entreprenører beskrives som å representere en «tredje vei» i å løse velferdsproblemer, og WISE har i USA utviklet seg fra frivillige organisasjoner som etter hvert gikk ut i markedet for å skaffe mer inntekter. Det er fire hovedtyper av WISE i USA: (a) skjermede arbeidsplasser. Disse er sterkt avhengige av offentlige innkjøpskontrakter, og har blitt kritisert for å utnytte arbeiderne og lønne for dårlig; (b) WISE for arbeidsledige, ofte folk som har rusproblemer, unge med utfordringer eller tidligere kriminelle; (c) kollektiver hvor de ansatte deler profitten og har en rolle i styringen av bedriften; og (d) andre typer WISE, herunder løse nettverk av WISE og plattformer for organisering av felles interesser.

Hong Kong satser på WISE som en viktig del av sine velferdstiltak – 60 prosent av WISE er non-profit. Velferdssystemet i Hong Kong er begrenset til en lav sosialtrygd, og de har ikke offentlig arbeidsledighetstrygd, barnetrygd, eller pensjoner. Alt er organisert i privat sektor. Etter den asiatiske finanskrisen (1997–2000) omfavnet regjeringen i Hong Kong WISE som løsningen på velferdsutfordringer. Denne omleggingen skjedde innenfor en diskurs om å redusere sløsing og ineffektivitet og gjøre velferdsmottakere mer selvstendige slik at de tar mer ansvar for sin egen situasjon. Siden år 2000 har derfor WISE spredt seg i Hong Kong. Regjeringen har oppmuntret frivillige organisasjoner til å starte WISE. Hver WISE får 2 millioner Hong Kong dollar i støtte de første to årene, og det er forventet at de skal klare seg økonomisk selv det tredje året (Dai, Lau, & Lee, 2017).

Dai mfl. (2017) skriver i artikkelen at kvinner med lav kompetanse er en hovedmålgruppe for WISE i Hong Kong. Disse kvinnene, kalt Si-Lai, er stigmatisert i samfunnet. Målet er å integrere dem i samfunnet både økonomisk og sosialt gjennom å gi dem bedre sosiale nettverk og inntekt så de kan bli mer uavhengige og få mer sosial og kulturell anerkjennelse. Artikkelen undersøker om en av de største WISEne som ansetter denne målgruppen oppnår disse sosiale målene. Artikkelen konkluderer med at bedriften de undersøkte, som lærte kvinnene husarbeid og massasje, ikke bidro til å gjøre kvinnene økonomisk uavhengige: Lønnen er relativt lav, og jobben er tilrettelagt slik at kvinnene i stor grad gjør dobbeltarbeid, dvs. de gjør sine oppgaver som hjemmearbeidende før de går på jobben. Det gis heller ingen tid til å bli kjent med andre, til å bli kjent med kunder eller kolleger slik jobben er lagt opp.

I følge Laratta and Nakagawa (2016) har sosiale entreprenører i Japan primært som formål å hjelpe mentalt eller fysisk handikappede – ikke langtidsarbeidsledige. Denne typen sosiale entreprenører kan være for profitt på det vanlige arbeidsmarkedet eller de kan være skjermede arbeidsplasser, dvs. med sosialt formål der de handikappede får utvalgte arbeidsoppgaver. I WISE inkluderes også arbeidsplasser for alkoholikere og mennesker med psykisk sykdom.

2.4.3 WISEs' håndtering av den doble bunnlinjen

Et særtrekk for WISE i den internasjonale litteraturen vi har gjennomgått er den doble bunnlinjen knyttet til at de både bidrar til å få folk i ordinær jobb og at de bidrar med sosial verdi gjennom å styrke klientenes evne til å klare seg selv. Mens førstnevnte er enkelt å måle, er sistnevnte vanskeligere å måle, eksempelvis gjennom begreper som selvtillit og 'empowerment'.

Battilana, Sengul, Pache, and Model (2015) undersøkte hvorvidt sosiale mål og verdier i WISE er positivt korrelert med de sosiale resultatene de produserer, altså i hvilken grad de hjalp arbeidstakerne inn i ordinær jobb. Dette fant forskerne at stemte, men de fant også at slik sosial orientering hadde en indirekte negativ effekt på sosiale resultater ved å hindre økonomisk produktivitet. De fant at dette paradokset var vanskelig å håndtere for WISE, men at et suksesskriterium var å ansette spesialiserte grupper som var eksperter på henholdsvis økonomi og sosialt arbeid, og skape «forhandlingsrom» mellom gruppene på de områdene der det var størst spenninger. Dette forhandlingsrommet bidro til å identifisere ulike behov og hensyn, samt diskutere kompromisser mellom disse.

Gianfaldoni and Morand (2015) diskuterer, med bakgrunn i prinsipal agent- og kontrakteori, utfordringene med resultatbasert evaluering av WISE. En utfordring med resultatbasert finansiering og evaluering av WISE er at det blir mindre effektivt jo flere kilder som finansierer samme WISE, da ulike oppdragsgivere kan ha ulike krav. Hvor mange arbeidssøkere WISE får hjulpet til å få jobb vil heller ikke bare avhenge av deres egen innsats, men også av markedet og arbeidsgivere. En annen utfordring er faren for at resultatbaserte insentiver – å få flest mulig raskest mulig i jobb – kan føre til «creaming» av klienter som har størst sjanse for å komme fort ut i jobb, mens svakere grupper ikke får hjelp.

Forfatterne beskriver videre at det franske anbuds- og kontraktssystemet er delt opp i tre for å ta høyde for disse utfordringene. Det legger vekt på resultater, innsatsen som blir gjort av WISE, og nivået på arbeidstakerne som blir tatt inn – sistnevnte spesifikt for å unngå «creaming». Franske myndigheter har også muligheter for dedikerte tilbud med en sosial klausul som beskytter WISE fra konkurranse med andre typer virksomheter. I tillegg har en reform fra 2011 bidratt til en overgang fra subsidier til kontrakts-basert finansiering. Dette har ført til et stort mangfold av kontraktstyper og varianter av WISE.

Kostilainen and Pättiniemi (2016) skriver at den doble bunnlinjen til WISE skaper dilemmaer for ledelsen i virksomhetene både når det gjelder effektivitet, kvalitet på produkter og tjenester som leveres, kompetanse i bedriften og lønnsomhet. Forskerne beskriver fire ledelsesorienteringer for å håndtere denne hybriditeten: (a) kun sosial orientering, (b) sosial og nonprofit-orientering, (c) orientering mot balansert profitt og sosiale mål, og (d) profittorientering. Studien viser at WISE er veldig avhengige av å spille godt sammen med det lokale økosystemet av bedrifter og lokale arbeidsmarkedsmyndigheter. Den viser også at WISE ofte er sårbare for sene utbetalinger av ytelser til arbeidstakerne sine, samt for konkurranse fra større selskaper. På den måten er WISE ofte avhengige av offentlig støtte på en eller annen måte.

Krupa, Sabetti, and Lysaght (2019) skriver om hvordan WISE kan bidra til å redusere stigmaet ved mental sykdom. De beskriver tre sosiale prosesser: (a) gjennom bedriftens legitimitet, altså at den blir drevet etter normale virksomhetsprinsipper med høy standard og kundetilfredshet, (b) gjennom bedriftens verdiskapning slik samfunnet oppfatter det, altså at den fyller et behov i markedet, at prisene ikke er lavere enn markedspris, og gjennom bedriftens sosiale formål og bidrag til lokalsamfunnet, og (c) gjennom kunder og andres oppfatninger av de ansatte og gjennom at det å jobbe ved bedriften demonstrerer deres potensial og gir dem ledelses- og entreprenørskapsferdigheter. Forskerne identifiserte ulike spenninger mellom de sosiale og økonomiske målene i praksis, blant annet kunne de ansatte bli oppfattet som del av et psykisk helse-program, eller kunder kunne behandle de ansatte «overhøflig» og ikke som normale ansatte. Dette skapte et dilemma for WISE knyttet til om bedriften skulle være åpne om sitt sosiale formål eller ikke.

Leung et al. (2019) har beskrevet tre ulike metoder for å måle sosial verdi blant WISE ('Social impact assessments'). Generelt dreier disse vurderingene seg om sosiale effekter, for eksempel endringer i menneskers måter å leve eller arbeide på, eller endringer i oppfatninger og normer. Slike målinger bidrar til å vurdere eventuelle endringer samt tar hensyn til likeverd og bærekraft. Resultatbaserte metoder er de vanligste, for eksempel måling av økonomisk verdiskapning eller

cost-benefit-analyser. Strukturbaserte metoder fokuserer på graden av gode organisatoriske og institusjonelle strukturer som styrer WISE'nes opptreden og utvikling. Prosessbaserte metoder fokuserer på relasjonelle og kontekstuelle dimensjoner knyttet til hvorvidt WISE når ønskede resultater.

Glémain (2018) skriver i sin artikkel et teoretisk argument for sosiale entreprenører som lærende eller innovative organisasjoner. Han argumenterer for at disse typene virksomheter kan være innovative (a) internt i bedriften, gjennom den praksisbaserte opplæringen de gir og gjennom eksperimentering, og (b) eksternt i form av muligheten til å forbedre det institusjonelle systemet. Han argumenterer for at press i retning av å rutinisere driften hos WISE kan hindre slike former for læring og utvikling. Han argumenterer også for at en viktig forutsetning for dialog og læring mellom lokale myndigheter, frivillige organisasjoner og sosialarbeidere er territoriell nærhet, dvs. forståelse av den lokale konteksten.

Rosell and Rosenlund (2018) beskriver et forsøk på samarbeid mellom WISE og lokale utdanningsinstitusjoner og arbeidsmarkedsmyndighetene om metoder for læring på arbeidsplassen ('Workplace learning', WPL). Forskerne tar for seg en case der en gruppe WISE tok kontakt med tre utdanningsinstitusjoner, deriblant et universitet, om å søke penger for å samarbeide i et prosjekt. Artikkelen definerer WPL som praktisk problemløsning og bruk av kunnskap i samarbeid med arbeiderne, og beskriver hvordan samarbeidet utviklet seg over tid, blant annet beskrev de utfordringer for aktørene med å forstå de andres behov og perspektiver.

Ridley-Duff (2016) beskriver et teoretisk rammeverk for hvordan WISE utvikler sine profesjonelle praksiser. Han går gjennom 10 casestudier for å finne ut hvordan WISE rådgår og markedsførte sine klienter. Den foretrukne tilnærmingen var å coache klientene inn i jobber i privat sektor gjennom ulike støttetjenester, som supported employment. Alle WISE-rådgiverne startet da med å finne ut om klientene foretrekker fleksibilitet eller om de vil ha veiledning og faste rammer. De som foretrakk fleksibilitet ble coachet på hvordan starte bedrift og drive en virksomhet, og de som foretrakk faste rammer fikk coaching på hvordan få jobb og fungere som ansatt. En tredje form for coaching hjalp arbeidsgiverne til å bygge HR-kapasitet og koble ansatte mot jobber.

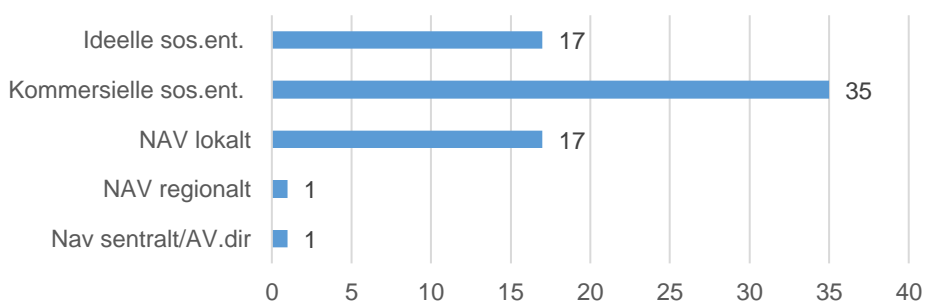
3 Resultater

Vi vil i dette kapitlet presentere funnene fra kartleggingsundersøkelsen og den kvalitative casestudien. Kapitlet vil først beskrive omfanget av samarbeid og nettverk mellom Nav og sosiale entreprenører fra kartleggingsundersøkelsen. Deretter beskriver vi resultater fra casestudien, herunder aktørenes erfaringer, vurderinger av betingelser for samarbeid, og forslag til tiltak som kan bedre betingelsene for samarbeid.

3.1 Omfang av samarbeid og nettverk

Som beskrevet over, har vi i dette prosjektet gjort kartleggingen av relasjoner mellom sosiale entreprenører og Nav-aktører ved å ta utgangspunkt i Nav-systemet. Datatilfanget omfatter her tilbakemeldinger fra Nav på sentralt, regionalt og lokalt nivå om relasjoner til sosiale entreprenører.

I kartleggingen fant vi at totalt 19 Nav-enheter hadde en eller flere relasjoner til sosiale entreprenører (figur 1). Dette inkluderer Arbeids- og velferdsdirektoratet, ett regionledd og 17 Nav-kontor i kommuner eller bydeler. Totalt fant vi frem til 52 sosiale entreprenører som hadde relasjoner til en eller flere Nav-aktører. Blant de sosiale entreprenørene var det en overvekt av kommersielle bedrifter/AS (35 stk.), mens en mindre andel var ideelle AS, frivillige foreninger eller stiftelser (17 stk.).



Figur 1 Antall aktører kartlagt, fordelt på aktørtype.

Listen under viser en oversikt over de aktuelle aktørene som er registrert i kartleggingsstudien.

Nav

Sentralt

- Arbeids- og velferdsdirektoratet

Regionalt

- Nav Vestfold og Telemark

Lokalt

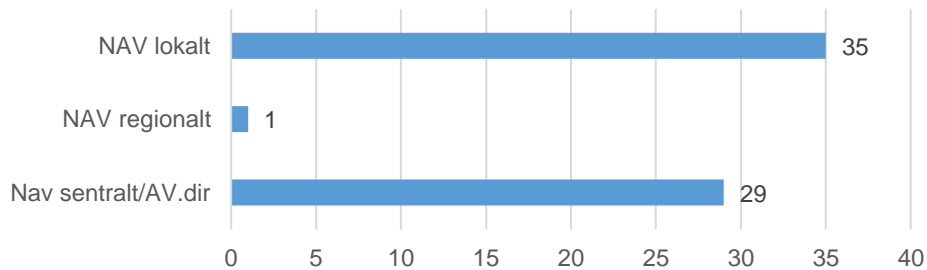
- Nav Alna
- Nav Alstahaug
- Nav Bjerke
- Nav Bodø
- Nav Falkenberg
- Nav Gamle Oslo
- Nav Grorud
- Nav Grünerløkka
- Nav Hemnes
- Nav Inn-Trøndelag
- Nav Levanger
- Nav Sandefjord
- Nav St. Hanshaugen
- Nav Tiltak Oslo
- Nav Ullern
- Nav Østensjø

Sosiale entreprenører

- Asker Småjobbsentral
- MIKI – senteret
- Asylet
- Minos
- Atlas kompetanse
- Mora di
- Bårstua
- Moving Mamas
- Catalysts
- New Use
- C-consulting
- NOEN
- Culture Incubator
- Nordmarka Rideskole
- Ephori impact
- Northern playground
- Erlik Kaffe
- NTS Bygg
- Foreningen Kulturkoblingen
- NTS Kompetanse
- Foreningen MAKS
- NTS Rørservice
- Garnsurr i Nore
- Peka Mat
- Get Academy
- Reell Medvirkning
- Goodify
- Samvirkelaget
- Guttas Campus
- Sandefjord Kystkultursenter
- Hagecrew
- Sisters in Business
- Hogst
- SKB Aust-Agder og Telemark
- Hverdagshjelpen
- SKB Bodø
- Ideelt Security
- SKB Oslo - I Jobb
- KIME
- Spesialistbedriften
- Kompass & Co
- Spillverket
- KREM
- Supervisuell
- Lets Work
- Ulstein Næringsforum
- Lyk-Z og døtre
- Vintage Baby
- MERK
- Vækst
- Mestringsguiden
- YTE Sammen

Som nevnt over kan en sosial entreprenør ha relasjoner til flere Nav-aktører og en Nav-aktør kan ha relasjoner til flere sosiale entreprenører. I kartleggingen fant vi 65 relasjoner mellom Nav-aktører og sosiale entreprenører (figur 2). Litt under halvparten av disse (29 stk.) gjelder økonomisk støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2019. Til søknadsfristen for denne

tilskuddsordningen kom det totalt inn 58 søknader og siden oppstarten har langt over 100 ulike virksomheter søkt om støtte gjennom tilskuddsordningen en eller flere ganger.



Figur 2 Antall relasjoner mellom Nav og sosiale entreprenører, fordelt på nivået i Nav.

De andre relasjonene (36 stk.) som ble avdekket i kartleggingen gjelder ulike former for samarbeid eller relasjoner mellom lokale Nav-kontor og sosiale entreprenører, samt ett tilfelle der et region-nivå hadde et samarbeid med en sosial entreprenør. Disse relasjonene handlet for eksempel om at en sosial entreprenør bidro i kursing av ungdommer, utviklet arbeidsplasser og tilbød arbeidstrening for arbeidsledige, eller at Nav og en sosial entreprenør var i dialog om å sette i gang lignende samarbeidsprosjekter.

I figuren under (figur 3) har vi laget en samlet illustrasjon over relasjonene mellom ulike Nav-aktører og sosiale entreprenører som ble registrert i kartleggingen vår. Direktoratet fremstår her som den mest sentrale aktøren i nettverket gjennom tilskuddsordningen, som da handler utelukkende om økonomiske relasjoner. Videre ser vi at Nav Sandefjord også fremstår som en relativ sentral node ettersom de her har 8 samarbeidsrelasjoner med sosiale entreprenørskapsvirksomheter.

Likevel, om vi ser på kommunenivå har Oslo samlet sett flere relasjoner (18 stk.) til sosiale entreprenører, representert ved ni bydelskontor. Vi finner enkeltrelasjoner mellom Nav-kontor og sosiale entreprenører også andre steder i landet, men kartleggingen tyder på at det er på Østlandet flest samarbeidsrelasjoner finner sted. Dette er gjerne knyttet til omfanget av sosiale entreprenører er større i Oslo enn i andre deler av landet. Samtidig ville en bedre informasjonsinngang i kartleggingen potensielt fylt ut noe av dette bildet med tanke på andre byer i Norge som Bergen og Stavanger, der vi vet det eksisterer klynger av sosiale entreprenørskapsvirksomheter (Eimhjellen og Loga, 2016). Det kan også være trekk ved sosiale entreprenører i disse byene som ikke tilsier at Nav er en naturlig aktør å koble seg til.

Nye muligheter for sosialt entreprenørskap?

Tabell 1 Oversikt over de sosiale entreprenørene og deres samarbeidsrelasjoner til Nav.

	Lokasjon	Målgruppe	Form	Finansiering/ tilskudd	Samarbeid/ relasjon med Nav
Moving mamas	Oslo/ Nordre Follo	Innvandrere -kvinner	Ideelt AS	Tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2018 IMDi (TUKI, via bydel Grorud)	Samarbeidsprosjekt med Grorud ('Hverdagsvikar') Salg av tjeneste om språkopplæring og arbeidspraksis (tiltak) Tilbyr lønnet arbeid.
Vintage Baby	Sandefjord , samt mindre prosjekter andre steder	Innvandrere -kvinner	Forening	Tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2016 og 2019 IMDi (TUKI, via Sandefjord kommune)	Salg av tjeneste om språkopplæring og arbeidspraksis (tiltaksavtale) Avtale om metodesamarbeid og felles fagutvikling ved Nav Sandefjord Tilbyr lønnet arbeid.
Sisters in Business	Asker, Oslo	Innvandrere -kvinner	Ideelt AS	Tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2019 Samskappingsprosjekt med Nav, Asker kommune og IKEA, finansiert av Fylkesmannen/ Helsedirektoratet IMDi (støtte til lønn og utstyr)	Salg av opplæringstjenester og deretter ansettelse finansiert med lønnstilskudd.
Jobbloop	Sogn og Fjordane, og deretter spredt til andre steder	Drop-out-ungdommer	Ideelt AS	Ingen finansiering	Utvikling av en samarbeidsmodell for arbeidsinkludering
KREM	Flere steder, prosjektorganisert	Ulike brukergrupper, ansatte og ledere i Nav og kommuner	Forening	Tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over postene «Tilskudd til frivillig arbeid mot fattigdom og sosial ekskludering» og «Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner». Klyngesamarbeid/ partnerskap med midler fra IMDi	Salg av utviklingspartnerskap og kompetanse Avtale om fag- og tjenesteutvikling på Nav-kontor
Medarbeidere	Oslo	Tidligere rusmisbrukere	Ideelt AS	Tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i flere år frem til og med 2018.	Ikke noe formelt samarbeid, men uformelle relasjoner med veiledere på ulike Nav-kontor.

Moving Mamas er et ideelt AS som tilbyr språktrening, arbeidstrening, arbeid og arbeidsformidling rettet mot innvandrerkvinner uten utdanning eller nettverk for å få seg jobb i Norge. Opplegget er at kvinnene øver på norsk samtidig som de prøver seg i arbeid med sømtjenester, redesign og

drift av spiserom. Entreprenøren har et nettverk av ulike arbeidspartnere hvor kvinnene kan få arbeidstrening. Hos bedrifter hvor de drifter spiserom, er Moving Mamas kvinnenes arbeidsgiver, men bedriften kan også velge å ansette kvinnene direkte.

Moving Mamas har siden oppstarten samarbeidet med Nav på ulike måter. I 2017 tilbød de kvinner som var tilknyttet Introduksjonsprogrammet i bydel Nordre Aker i Oslo språkpraksis, basert på finansiering fra Nav Tiltak. Fra 2019 har de samarbeidet med Jobbsjansen i bydel Grorud om tjenesten «Hverdagsvikar», basert på midler fra IMDi. Utover disse to prosjektene har Moving Mamas også samarbeidet med andre bydeler og kommuner, og har også mottatt midler fra Innovasjon Norge, Sparebankstiftelsen og Oslo kommune. Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har Moving Mamas mottatt tilskudd til sosiale entreprenører fra 2018.

Vintage Baby er en forening som retter seg mot kvinner fra land utenfor OECD, som har lav utdanning og dårlige norskferdigheter. Vintage Baby har en opplæringsrolle og en arbeidsgiverrolle, dvs. de tilbyr språkopplæring og arbeidspraksis, og ansetter også kvinner på sin kafé, og innenfor sytjenester, kantine, catering og renhold. Med bistand fra Nav og eget nettverk hjelper de også kvinnene til å finne jobb andre steder. Entreprenøren er opptatt av at de ikke er en «vanlig bedrift», men at de har en tydelig verdikjede der det som skapes går tilbake til målgruppa.

Vintage Baby samarbeider tett med Nav Sandefjord, og da spesielt med Integreringsavdelingen der de fleste deltakerne kommer fra. Til og med 2019 hadde de en tiltaksavtale med betaling per deltaker, men fra 2019 har de hatt en tiltaksavtale supplert av et metodesamarbeid, der avtalen også har dreid seg om et oppdrag med felles fagutvikling. I 2016 og 2019 fikk Vintage Baby tilskudd til sosiale entreprenører fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. De er også koblet på midler som Sandefjord kommune har fått gjennom IMDi (TUKI), og hvor deler av disse midlene brukes til å kjøpe tjenester av entreprenøren.

Sisters in Business ble utviklet som en sosial møteplass for kvinner hvor de lagde mat hjemme hos hverandre, inviterte foredragsholdere og igangsatte mindre prosjekter. Formålet var å skape gode nettverk kvinnene imellom etter en «kvinner hjelper kvinner» tankegang. Inspirert av de Malmø-baserte sosiale entreprenørene Yalla Trappan, som samarbeider tett med IKEA, ble Sisters in Business utviklet til en opplæringsarena og arbeidsplass for innvandrerkvinner i Asker, knyttet til en systue på IKEA Slependen og etter hvert også en tekstilfabrikk i Asker. De har nylig åpnet systue på IKEA Furuset og fått til en avtale med IKEA Norge om å åpne systue ved alle landets varehus. Sisters in Business leverer tekstilprodukter til businesskunder og til privatmarkedet.

Sisters in Business har et samarbeid med Nav Asker som går ut på at innvandrerkvinner utenfor arbeidslivet søkes til entreprenørskapsvirksomheten, er i opplæring hos dem i opptil ett år, og deretter får tilbud om fast stilling. Når de ansettes, mottar Sisters in Business lønnstilskudd fra Nav. Etter hvert som omsetningen økes, reduseres ofte denne støtten. Kvinnene får også mulighet til å ta norskkurs som er rettet mot tekstilbransjen, hvor språkopplæring og sømopplæring kombineres. Sisters in Business hjelper også kvinnene å finne jobb andre steder. Til daglig har entreprenøren en fast kontaktperson i Nav Asker som er bindeleddet mellom veilederne ved Nav og entreprenøren. Sisters in Business inngår i et fireårig samskapingsprosjekt med Nav, Asker kommune og IKEA, som er finansiert gjennom Fylkesmannen, via midler i Helsedirektoratet. Fra Nav har de også fått tilskudd til sosialt entreprenørskap i 2019. De har også fått midler andre steder, blant annet støtte til lønn og produksjonsutstyr fra IMDi.

Jobbloop er en modell for arbeidstrening for unge som står utenfor arbeidslivet. I den opprinnelige modellen går tre ordinære bedrifter sammen om å danne en «loop» hvor de tilbyr arbeidstrening for tre unge deltakere. Deltakerne er fire måneder i hver bedrift før de ruller. Etter 12 måneder er målet at ungdommene har fått erfaringer og mestringsopplevelser som gjør dem bedre kvalifisert til å søke videre jobb eller lære plass. Nav (gjennom ALS) var med på å utvikle den opprinnelige modellen. Senere har Jobbloop samarbeidet med flere ulike Nav-kontorer, i flere

delers av landet, og modellen og samarbeidet har utviklet seg videre til andre versjoner. For eksempel drives Jobbloop i egen regi av Nav.

Jobbloop har ikke fått midler gjennom Nav. De involverte fra Nav-siden (lokalkontor og ALS) arbeidet med Jobbloop som del av sine vanlige arbeidsoppgaver, og det var «kun» den sosiale entreprenøren som jobbet ulønnet. I 2017 fikk Virke midler av Arbeids- og velferdsdirektoratet til å videreutvikle Jobbloop-modellen, i samarbeid med entreprenøren, som en del av Virkes arbeid med delmål 2 i IA-avtalen. Etter at IA-oppgavet ble endret har rollen til Arbeidslivssenteret også endret seg. Men vi har inntrykk av at ALS fortsatt skal være involvert i arbeidet med å koordinere Jobbloop.

KREM er et talent- og ressurscenter rettet mot mennesker utenfor arbeidslivet. Det de tilbyr er kompetanse og et utviklingspartnerskap, og de har til enhver tid flere pågående prosjekter. *KREM* utvikler prosjektene sine sammen med folk fra den spesifikke målgruppa og sammen med ansatte i de offentlige tjenestene. Samarbeidene kommer oftest i stand ved at offentlige virksomheter, ofte Nav og kommuner, tar kontakt og ber om bistand til fag- og tjenesteutvikling og/eller utvikling av nye løsninger lokalt. Mange av prosjektene handler om å bygge en bro mellom ytelse og ordinært arbeid for den spesifikke målgruppa. For å få til dette, setter de seg også inn i forhold ved det lokale arbeidsmarkedet. De samarbeider tett med både ledere og andre Nav-ansatte.

I 2019 tilrettela *KREM* for et klyngesamarbeid med andre sosiale entreprenører ved Senter for sosialt entreprenørskap, Nav-ledere fra flere kommuner, samt noen arbeidsgivere. Partnerskapet fikk midler fra IMDi til å utvikle en ny nasjonal modell for mer effektiv integrering. Gjennom klyngesamarbeidet ønsker de blant annet å gjøre noe med ledigheten blant innvandrere. Nav Bjerke og Nav Ullern er blant Nav-kontorene som er representert i klyngesamarbeidet. Ett av pilotprosjektene samarbeidet har resultert i handler om å samskape en alternativ vei til arbeid i landbruk og gartnerfaget gjennom å utdanne birøktere. Denne ideen kom opp fordi mange av Navs brukere med innvandrerbakgrunn har erfaring fra landbruk, men mangler gode nok norskferdigheter til å få jobb. I dette prosjektet betaler Nav per deltaker. Målet er at deltakerne skal i lønnet arbeid som ansatte eller selvstendig næringsdrivende, og gjennom dette bli selvhjulpne. *KREM* har i 2019 mottatt driftsstøtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over posten «tilskudd til frivillig arbeid mot fattigdom og sosial ekskludering» og i tillegg «tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner».

Medarbeiderne er i dag et Oslo-basert ideelt AS som tilbyr ulike tjenester for privatpersoner og bedrifter, innen flytting og sjauing, renhold og flyttevask, samt henting av avfall. Formålet med virksomheten er å skape en arbeidsplass for mennesker med rusbakgrunn. Selskapet finansieres gjennom ordinær forretningsdrift. De fakturerer kundene sine for jobben, og konkurrerer på lik linje med vanlige bedrifter. I *Medarbeiderne* er folk ansatt på ordinære vilkår fra første dag, og de har ingen på avklaring eller utprøving. I starten jobber de ansatte ofte deltid i kombinasjon med trygd, og mange går over til fulltid etter hvert.

Medarbeiderne mottok tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i flere år frem til og med 2018. Etter dette har de ikke mottatt hverken tilskudd eller annen finansiering fra Nav. Det eksisterer ikke et formalisert samarbeid mellom Nav og *Medarbeiderne*. *Medarbeiderne* samarbeider imidlertid ofte med saksbehandlere på ulike Nav-kontor når det gjelder utfordringer enkeltansatte står i. De har også holdt foredrag ved mange Nav-kontor for å informere om arbeidsplassen og rekruttere nye medarbeidere.

Samlet sett har disse entreprenørene forskjellige typer relasjoner og samarbeid med Nav. Disse går ofte over i hverandre, både fordi entreprenørene har ulike samarbeidsrelasjoner med ulike Nav-instanser, og fordi samarbeidene endrer seg over tid. Det er dermed vanskelig å gi et enhetlig oversiktsbilde over typene av samarbeid. Denne gjennomgangen av aktørene viser allikevel noen hovedtrekk ved entreprenørenes innretning og samarbeid med Nav.

3.3 Aktørenes erfaringer med samarbeidet

Vi beskriver først erfaringer blant de Nav-ansatte som har vært med i samarbeidet, og dernest erfaringene til de sosiale entreprenørene. Til slutt beskriver vi erfaringer fra ansatte i regionleddet i Nav, herunder Nav Tiltak.

3.3.1 Erfaringer i Nav lokalt

Mange Nav-ansatte fremhever samarbeidet med sosiale entreprenører som nyttig fordi entreprenørene bidrar med et tankesett og en metodikk som er ulik den Nav tradisjonelt har brukt for å stimulere til sysselsetting. For eksempel forteller en avdelingsleder ved et Nav-kontor at samarbeidet bidrar til «kreative løsninger i fellesskap» og «at vi ikke bare tenker på det som samarbeid, men at vi skaper noe nytt sammen, som vi ellers ikke ville fått hvis vi hadde samarbeidet med for eksempel et vikarbyrå». Fordelen med entreprenørene beskrives av flere som at de kjenner målgruppen så godt, og at de på den måten bidrar konstruktivt ved at de får «nye tanker inn i Nav-kontoret».

På lignende måte beskrives entreprenørene av flere som nyttige diskusjonspartnere i forbindelse med utvikling og nytenkning. En leder ved et Nav-kontor beskriver dem for eksempel som «diskusjonspartnere for Nav-ansatte for å få et annet blikk». En prosjektleder ved samme kontor sier at samarbeidsprosjekter med sosiale entreprenører gir muligheter til å «teste ut ulike metoder og tjenester». Prosjektlederen forteller at hun stadig får innspill fra sine kolleger om hva de synes det er behov for, og så diskuterer hun nye ideer med de sosiale entreprenørene. En leder ved et annet kontor forteller at de jevnlig drøfter nye ideer for samarbeid med den sosiale entreprenøren, som også bistår dem med å følge med på utlysninger og skrive søknader.

En annen fortelling handler om betydningen av de sosiale entreprenørenes engasjement og iver. For eksempel forteller en arbeidslivssenter ved et Arbeidslivssenter om et fruktbart samarbeid med entreprenøren, som skapte et stort engasjement både ved Nav-kontoret og blant arbeidsgiverne som var involvert:

Engasjementet og iveren hans var helt klart med på å gjøre det lett å komme i gang [...]. Han var med ut i bedriftene, og det hadde nok veldig god effekt. Han er jo ikke fra Nav. Jeg tror også grunnen til at vi lykkes handler om personlighet og måten vi jobbet på med god informasjon og involvering av bedriftene. Bedriftene fikk et godt inntrykk av hele konseptet og av Nav.

Enkelte steder bidrar den sosiale entreprenøren også mer konkret med utvikling av arbeidet og oppfølgingspraksisen ved Nav-kontoret. For eksempel, ved ett Nav-kontor har de en egen innovasjons- og utviklingsgruppe, og lederen for denne gruppen mener at samarbeidet med den sosiale entreprenøren bidrar til å «hjelpet kontoret innenfra» ved å «holde et faglig fokus og lære nye ting» i den hektiske arbeidshverdagen ved Nav-kontoret. På den måten fungerer samarbeidet med entreprenøren helt annerledes enn samarbeidet med tiltaksarrangører, hevdes det. Mens tiltak skal hjelpe hver enkelt bruker videre, gjør entreprenøren i tillegg noe for de Nav-ansatte.

Det er gøyere å være del av en slik kreativ prosess og tenke nytt på Nav-kontoret, enn å sende folk på tiltak. Med tiltaksleverandører så sender vi jo bare brukerne av gårde, og så skal de gjøre jobben med oppfølgingen. Med sosiale entreprenører kan man skape et helt annet engasjement, som jeg tenker at er viktig for et Nav-kontor. Det kan gjøre det mer attraktivt å jobbe på et Nav-kontor også.

Flere mener at entreprenørene bidrar med gode ideer inn i Nav. En avdelingsleder beskrev det som at entreprenørene har «teft for ideer» men også at disse ideene må «kobles» og foredles i Nav, det vil si at man må vite hvem man må gå videre til med ideen. En rådgiver ved et Arbeidslivssenter beskriver sin relasjon med entreprenøren som at de to utfyller hverandre på en

svært god måte – «jeg ... ga den innholdet og [entreprenøren] hadde ideene og var flink å spisse modellen og språket og slikt».

Nav-ansatte beskriver også nytten av at de sosiale entreprenørene er en ny type arbeidsgiver og arbeidsformidler, og dermed en ekstra ressurs for Nav til å få brukere i jobb. For eksempel fremhever en leder ved et Nav-kontor nytten av at entreprenøren kan etablere arbeidsplasser, som ikke Nav selv kan stå for. Han mener at en del brukere ikke passer inn i det tradisjonelle tiltaksapparatet, men trenger andre veier ut i arbeid. En prosjektleder ved et annet kontor kaller entreprenøren et «alternativ til det ordinære introduksjonsprogrammet», men som både er mer arbeidsrettet og bedre tilpasset arbeidsmarkedet i kommunen. «Den største fordelene med [den sosiale entreprenøren] er at de tilbyr arbeidsplasser. De gir målgruppa arbeidstrening i en helt vanlig jobb, og lønn for det de gjør». En avdelingsleder ved et annet kontor beskriver på lignende måte entreprenørene som noe annet enn en tiltaksleverandør: «Dette med tiltak, det kan vi jo. Det vi er ute etter her det er å skape lokale arbeidsplasser. [...] Vi er opptatt av at dette er en jobb og ikke et tiltak».

Selv om de fleste Nav-ansatte vi snakker med er generelt positive til samarbeidet er det også mer kritiske røster. En leder ved et Nav-kontor mener at samarbeidet er nytt for Nav og at det er usikkerhet knyttet til hva som er lov og hva som ikke er lov når det gjelder omfanget av samarbeid og innkjøp av tjenester. Hun poengterer at det er stor variasjon i sosiale entreprenører, og «mange hybridløsninger der vi kan spørre oss hva som er frivillig og hva som er business». Det er dermed krevende, mener hun, å vite hva som er entreprenørenes primære motivasjon med samarbeidet, og på hvilken måte de kan bidra konstruktivt til Navs tjenester:

Mange vil samarbeide med oss fordi vi har penger. Og de ønsker tilgang til brukerne våre. De mener at det de tilbyr er bedre enn vårt. Men hvordan vet jeg at deres norskkurs er bedre enn det voksenopplæringa gir? [...] Vi må definere hva dette skal være for noe. Vi er jo på en måte to forretningspartnere. Hvis vi går ut og sier at vi kan samarbeide med sosiale entreprenører, så kan det fort gå helt feil. Vi ville jo aldri gjort det med barn i en barnehage eller med pasienter på en rusinstitusjon. Så hvorfor skal vi gjøre det med de svakeste? Og hvem har ansvaret hvis det viser seg at det går helt galt?

Det er også utfordrende med personvernet og utveksling av opplysninger, og kostnader og kvalitetssikring, hevdes det.

Andre forteller at de bruker mye tid og ressurser på samarbeidet, som går utover andre deler av arbeidet. De fleste ansatte forteller, som vi skal komme nærmere inn på senere, om hyppig møtevirksomhet med de sosiale entreprenørene for å tilpasse ideene deres til Navs behov og muligheter. En avdelingsleder forteller at hun bruker mye tid på å markedsføre entreprenøren til bydelspolitikere og til å gjøre entreprenøren kjent blant veilederne. Dette arbeidet som hun kaller «fotfolksarbeid» handler også om «forankre det oppover» i ledelsen. Særlig utfordrende, sier hun, er at det ikke så lang tradisjon for denne typen prosjektarbeid i den statlige delen av kontoret. «Det er krevende og slitsomt å lede masse prosjekter. Det står og faller på at jeg orker», sier hun.

3.3.2 Erfaringer blant de sosiale entreprenørene

Mange av de sosiale entreprenørene har positive erfaringer med samarbeidet med Nav.

En entreprenør forteller at de er svært fornøyde med samarbeidet med kommunen og Nav. Hun synes mange Nav-ansatte gjør «en utrolig god jobb og strekker seg langt innenfor sine rammer». Til daglig samarbeider entreprenøren mest med prosjektlederen i Nav-kontoret og med veiledere som har deltakere hos dem. Samarbeidet fungerer som et «tospenn», blant annet ved at kvinnene får språkopplæring og kvalifisering til arbeid hos entreprenøren, mens markedsteamet i Nav bistår med å lete etter egnet arbeid for kvinnene. Entreprenøren har også faste møter med lederne i Nav flere ganger i året.

En annen entreprenør er også svært godt fornøyd med samarbeidet i kommunen. Entreprenøren forteller at de «er så glad for at vi startet i [denne kommunen]», der de møtte en kommune og et Nav som hadde lyst til å gjøre det samme som dem. «De var villige til å gå litt utenfor boksen, for dette var noe helt annet enn det de hadde gjort tidligere». Entreprenøren opplever at Nav har «tatt imot kreativiteten og entusiasmen vi kom med» og vært tett på gjennom hele prosessen. Det har vært mye positiv blest rundt entreprenørvirksomheten, noe entreprenøren selv tror skyldes at alle parter føler eierskap til virksomheten. Prosjektet har tilført kommunen prestisje, og kommunen kan med rette kalle seg for en innovativ kommune, slår entreprenøren fast.

Entreprenøren forteller at tryggheten de har etablert i dette samarbeidet har også gjort entreprenøren sikrere og mer bestemt i møte med andre Nav kontor som potensielle samarbeidspartnere. Samarbeidet i kommunen fungerer som en type oppskrift som hun kan tilby andre kontorer, istedenfor å ha forskjellige avtaler og opplegg med forskjellige kontorer. Entreprenøren forteller som følger:

Vi sier til lokalkontorene i [nabokommunene] at hvis dere kan finne en dame som kan komme inn hos oss, så gjør vi det samme som i [kommunen], at vi ansetter henne og dere betaler lønnstilskudd i ett år i første omgang. I [kommunen] gjør de det i to. Så den modellen kan man bruke rundt omkring. Og vi har pløyd opp mye mark, så det kan gå fortere.

Til tross for slike positive erfaringer er det også andre mindre positive erfaringer blant de sosiale entreprenørene. En av de erfaringene som går mest igjen er utfordringer med å få Nav til å forstå hva entreprenørene tilbyr som er nytt og annerledes i forhold til andre opplæringsarenaer og tiltak. En av entreprenørene beskriver utfordringen som følger:

De har jo heller aldri gjort dette før. De er mest vant til å jobbe med tiltakspakker og sånt. Det tar tid å lære noe nytt for dem også. Det tok 1,5 år før vi hadde noen ordentlig avtale. Det er jo lenge når man er ivrig på å starte en bedrift.

En av entreprenørene som har samarbeidet med ulike Nav-kontor forteller at de har delte erfaringer. En avdelingsleder hos entreprenøren forteller at de på ett av kontorene «ønsker selv å samarbeide med oss og forstår hva vårt bidrag er». På den andre siden beskriver avdelingslederen ved entreprenøren samarbeidet med et annet kontor som mer utfordrende. Her måtte entreprenøren nærmest «mase» om å få deltakere, sier avdelingslederen, og det virket som veilederne ikke skjønnte hvorfor de skulle velge entreprenøren fremfor sine vante samarbeidspartnere.

Entreprenørens erfaringer er at en av grunnene til at samarbeidet med det førstnevnte kontoret fungerte så godt er at Nav-kontoret selv må administrere midlene de har fått, og være den som står ansvarlig for og rapporterer på resultatene: «Da blir samarbeidet mer forpliktende for Nav». Ved utfordringskontoret var ikke samarbeidet godt forankret nedenfra, på veiledernivå, mener hun. Selv om lederne var positive, skyldes mangelen på forankring hos veilederne at Nav ikke var «nok forpliktet», og at entreprenøren selv stod ansvarlig for rapporteringen:

Erfaringen med året fra [Nav-kontoret i bydelen] var at vi forsvant for dem og at de ikke prioriterte oss. Det var et tungt samarbeid. Hvis Nav selv har forpliktelsen, så blir de holdt i ørene og målt.

En annen entreprenør beskriver også delte erfaringer med samarbeid. På den ene siden synes entreprenøren at han har møtt mye velvilje og mange flinke folk i Nav. Nav har vist entusiasme, invitert ham til å holde foredrag og vært full av lovord om modellen. Han trekker frem samarbeidene med Arbeidslivssenteret i de involverte fylkene som eksempler på svært velfungerende samarbeid, nettopp ved at de utviklet modellen sammen.

Likevel har han opplevd at samarbeidsprosessene ofte «stopper opp» og at det har vært vanskelig å «rigge samarbeidet» rundt modellen. Han tror dette skyldes at «Nav tenker og jobber så tradisjonelt med arbeidsmarkedstiltak». Det var også blant annet uenigheter knyttet til hvorvidt den såkalte «driver-rollen» skulle gjøres av Nav eller entreprenøren. Entreprenøren tror at det har vært vanskelig for Nav å forholde seg til en modell som «krever» en tredjeparts driver. Det finnes ingen oversikt over slike drivere som Nav kan rekruttere, og en ekstern driver må finansieres.

Entreprenøren synes det har vært krevende å komme i posisjon til å få ting til å skje, å sette seg inn i «systemet» og å finne en bærekraftig forretningsmodell. Hans erfaring er at det finnes mange verktøy og muligheter i Nav, men at det er vanskelig for utenforstående å sette seg inn i dette på egen hånd og «å ha alt i hodet før du har prøvd». Han tror også mange sosiale entreprenører er ildsjeler og «praktikere» som liker å jobbe i felten og utrette ting, og som dermed har lett for å nedprioritere administrative byråkratiske oppgaver.

En annen entreprenør opplever mange Nav-ansatte som positive og entusiastiske til det de kan tilby. Samtidig synes han ikke Nav bidrar tilstrekkelig til rekruttering blant sine brukere. Entreprenøren peker på «tradisjonen i Nav for å sende folk på tiltak» som noe av forklaringen på dette.

Jeg synes nesten det er en fallitterklæring for Nav, at de faktisk ikke gjør mer for å skaffe oss folk. Vi krever jo bare tre ting: at du har starta med dop, at du har slutta med dop, og at du har lyst til å jobbe. Vi vet at Nav har mange på lista si som tilfredsstillere de tre kriteriene, fryktelig mange faktisk. Så noe av utfordringen her er at systemet er rigga inn mot tiltaksbransjen, som er stor og har intensjoner om å overleve.

3.3.3 Erfaringer i region-/fylkesleddet i Nav

Vi har intervjuet fire personer i det som nå er regionleddet i Nav, i ulike deler av landet, og en person fra Nav Tiltak. Disse har begrenset egen erfaring med samarbeid med sosiale entreprenører, og blir ofte først involvert hvis et Nav-kontor har fått til et godt samarbeid og ønsker å oppskalere samarbeidet, eller hvis de har problemer med samarbeidet. Regionleddet representerer et høyere nivå i organisasjonen, og gir mer utfyllende beskrivelser om temaer knyttet til regelverk og struktur, som aktørene i case-beskrivelsene peker på. Fordi de vi har snakket med har nokså sammenfallende synspunkter, har vi valgt å presentere dem alle under ett.

Alle vi har snakket med, sier at de i utgangspunktet er positive til og åpne for sosiale entreprenører. De trekker frem at sosiale entreprenører ofte har spisskompetanse på en målgruppe, det være seg innvandrerkvinner, mennesker med Asperger syndrom eller tidligere rusavhengige, og at det først og fremst er dette som er deres styrke. I tillegg til spisskompetansen, har de sosiale entreprenørene et annet tankesett som det kan være nyttig for Nav å lytte til. En rådgiver i regionleddet formulerte det som følger:

En del av de sosiale entreprenørene som kommer inn har ikke noen erfaring med hvordan vi jobber. Jeg tenker også at de rokker litt ved våre vanlige tanker, for eksempel at først må man ha norsk til B1 og så kurs og så praksis og så videre. Men de tenker bare at de kan begynne å jobbe med en gang. Det utfordrer oss, for de har ikke de begrensningene som jeg har laget meg etter flere år i Nav.

Et tema som påpekes er at mange land har kommet lengre enn Norge når det gjelder å tenke annerledes rundt offentlige tjenester. De tror at dette etter hvert vil komme mer og mer i Norge og i Nav, og at det derfor er viktig med en større diskusjon rundt dette nå. Først og fremst ønsker de en større klarhet i hva en sosial entreprenør egentlig er, og hva man tenker man skal få ut av samarbeidet med sosiale entreprenører. En formulerte det som følger:

Det er en diffus materie. Det er diffust hva man definerer som sosial entreprenør. Og det er også diffust hvordan man eventuelt skal bruke dem og hvordan de skal tjene penger. [...] Før vi kan få en forståelse for hvorfor vi skal gjøre dette, må man jo først komme til en enighet om hva en sosial entreprenør er. Det må jo være første skritt man må lande hvis man skal ha noe styring på det. For i dag er jo en sosial entreprenør alle som kaller seg en sosial entreprenør.

Én av informantene mener at samarbeid med eksterne aktører er det som kjennetegner tjenesteutviklingen i Nav de siste årene. Det kreves samarbeid for å utvikle gode, kunnskapsbaserte tjenester. Og i dette bildet er det vanskelig å plassere de sosiale entreprenørene, både fordi det er uklart hva bidraget deres skal være, og fordi samarbeidet ofte involverer penger. Når det gjelder hva entreprenørenes bidrag og rolle skal være, opplever flere av informantene at det er sjelden at initiativene og ideene som legges på bordet av sosiale entreprenører ikke finnes allerede. Følgende er eksempler på hvordan det ble formulert:

Med årene er det utviklet ganske proffe tjenester i Nav og tiltaksbedrifter. Og noen ganger virker det som om de sosiale entreprenørene som tar kontakt ikke har noe bilde av hvordan dette ser ut i utgangspunktet. De kommer opp med en løsning de tenker er nyskapende, men ofte så er den jo egentlig ikke det.

De nyskapende aktørene har ikke alltid et kunnskapsgrunnlag å stå på. Jeg har jobbet i etaten i 20 år og i løpet av den tida har vi prøvd ut veldig mange ting. Og en god del har blitt avsluttet fordi det ikke var noe særlig. Så det vi sitter med i dag er ganske mange gode konsepter, både brede konsepter og mer spissede for ulike brukergrupper. Vi har også en del samarbeid på tvers som retter seg mot spesifikke brukergrupper. Når folk har tatt kontakt med ulike ideer er det oftere jeg har tenkt at ideen er halvtenkt enn at ideen er veldig god. Og ofte har vi prøvd noe lignende allerede.

Når Nav allerede samarbeider med aktører som de synes leverer «svært profesjonelle tjenester», blir det altså uklart for dem hvorfor de skal samarbeide med sosiale entreprenører som ikke har en «kvalitetssikra tjeneste». Når man har en etablert avtale med Voksenopplæringen, en opplæringsarena med høyt kvalifiserte pedagoger, hvorfor skal man da heller kjøpe en opplæringstjeneste av en sosial entreprenør, er det en som spør. Flere av informantene påpeker at Nav, som er en kunnskapsbasert organisasjon, ikke uten videre kan kjøpe tjenester uten noen former for godkjenning eller garanti – «for hvem har da ansvaret hvis noe går galt?»

3.4 Betingelser for samarbeid

Så langt har vi beskrevet aktørenes erfaringer med samarbeidet. I intervjuene fremkom også informantenes beskrivelser av og refleksjoner rundt mer generelle betingelser som de mener bør være til stede for å få til vellykkede samarbeid mellom Nav og de sosiale entreprenørene. Det er ikke slik at alle betingelsene må være til stede, snarere at dette er tematikker informantene fremhever som betydningsfulle i deres kontekst. Vi gjennomgår disse betingelsene i det følgende.

3.4.1 Lokalt engasjement og 'ildsjeler' på Nav-kontorene

Nav-ansatte beskriver samarbeidet med den sosiale entreprenøren som et resultat av utviklingsprosesser som har gått over tid. Enkelte forteller at dette har vært «en lang og tidvis kronglete vei» å gå fra den sosiale entreprenøren kommer med ideen til samarbeidet kan starte. Årsaken til denne prosessen er at de sosiale entreprenørene gjerne har en ide som må tilpasses Nav-kontorets utfordringer og behov samt det som er mulig å få til innenfor regelverket. For eksempel beskrev en Nav-leder det som følger:

Da de henvendte seg til oss første gang så måtte jeg le litt på bakrommet, for da var målene deres hårete og urealistiske. Og da måtte vi si at vi blir med, men vi må være med på å utvikle dette, vi som kan noe om systemet. Og de var lyttende og måtte legge fra seg litt av de store planene sine.

Ansatte forteller at de bruker mye tid og krefter både på å sette i gang og holde samarbeidet gående, blant annet gjennom hyppig møtevirksomhet. Dette synes å avhenge av aksept fra den lokale lederen/ledelsen ved kontoret, noe vi beskriver i neste avsnitt, men en spesielt viktig betingelse er betydningen av en eller flere 'drivere' eller 'ildsjeler' ved kontoret. Samtlige av casene er kjennetegnet ved eksistensen av en eller flere ansatte som beskriver seg selv som «spesielt interesserte» og «engasjerte» i å få til ting sammen med sosiale entreprenører. De ansatte synes det er morsomt og spennende å jobbe på denne måten. Men de påpeker at det også er «krevende fotfolksarbeid», og en innstilling om å utrette noe også utover der mer tekniske og driftspregede delene av arbeidet.

For eksempel nevner en prosjektleder ved et Nav-kontor at samarbeidene med sosiale entreprenører har kommet i stand først og fremst på veileder-nivå og har krevd mye arbeid og engasjement fra enkeltpersoner. Man må være spesielt engasjert i «å tenke nytt» rundt Navs tjenester for å dra i gang disse samarbeidene, sier hun, for det kan til tider være krevende. Nav-lederen bekrefter at det er prosjektlederen og en annen ansatt som holder i disse samarbeidene og som driver både opplæring og informasjonsarbeid på kontoret. Om sin egen rolle sier lederen at han primært er en «sparringspartner», som blant annet deltar i styringsgruppe, inngår avtaler, har med finansiering og resultatrapportering å gjøre, men ikke er involvert i det daglige samarbeidet.

Særlig utfordrende kan det være å få veiledere til å bruke ekstra tid på å sende brukere til entreprenørene, som gjerne krever at de må samarbeide på en annen, tettere og mer dialogpreget måte enn de er vant til. Som en av avdelingslederne fremhever: «Dette er ikke som å kjøpe en tjeneste av en tiltaksleverandør. De sosiale entreprenørene krever at du er tettere på». En prosjektleder i et Nav-kontor forteller at det er mer tidkrevende for veilederne å følge opp brukere som benytter entreprenørens tjenester enn andre typer tiltak, og at det dermed er mest aktuelt for brukerne fra programmer hvor veiledere har mulighet til å gi tett oppfølging.

En leder ved et Nav-kontor påpeker at både han selv og de ansatte ved Nav-kontoret er ivrige etter å finne nye måter å jobbe på med Navs målgrupper. Samtidig opplever han det ofte er for individuelt og spredt, og at det vanskelig å fange opp gode samarbeid fra andre kommuner. Samarbeidet med den sosiale entreprenøren kom i stand fordi noen ansatte ved kontoret tilfeldigvis hørte om det på en av Mulighetskonferansene i Nav. At det blir så tilfeldig hva man hører om er uheldig, mener lederen. Han synes at det burde være en mer systematisk informasjonsdeling om gode prosjekter i og rundt Nav.

3.4.2 Forankring av samarbeidet på leder- og kontornivå

En annen betingelse som nevnes av mange av de Nav-ansatte er betydningen av at samarbeidet er forankret hos den lokale Nav-lederen, eller hos ledelsen hos den kommunale eieren. Dette innebærer at lederen ikke bare kjenner til samarbeidet og godkjenner det, men også at leder er aktivt med i selve utformingen av samarbeidet. I studien har vi inntrykk av at i hvor stor grad Nav-leder er involvert i samarbeidene er høyst varierende. Noen steder har leder vært aktivt med, mens andre steder vet leder svært lite om den sosiale entreprenøren.

I ett av casene trekkes det fram av rådgiveren på Arbeidslivssenteret som var med å starte opp prosjektet betydningen av at Nav-lederen var så engasjert i modellen til den sosiale entreprenøren. Nav-lederen selv omtaler modellen som «en fryd å være med på», og at «sammen med sosiale entreprenører kan Nav jobbe mer treffsikkert med ulike målgrupper». Mye av årsaken til dette var at tiltaket hadde en positiv effekt (mange av ungdommene endte opp i jobb, forteller leder) og at han spesielt likte metoden at de samlet en gruppe ungdommer,

istedenfor å jobbe individuelt, og at ungdommene dermed kunne «løfte hverandre». I tillegg var kontoret lite (kun 11 ansatte) noe som gjorde det relativt enkelt å spre informasjon og forankre samarbeidet og entreprenøren blant veilederne på kontoret.

I et av de andre casene beskriver en Nav-ansatt at «Det følger mye merarbeid med å utvikle nye prosjekter og samarbeidsformer». Vedkommende forteller at de som er engasjert i dette på kontoret har mange andre primære daglige oppgaver. Hun føler seg heldig som har en leder med et særlig stort engasjement for dette, og mener det ikke hadde vært mulig å få til uten tilliten og engasjementet fra Nav-lederen.

En av entreprenørene forteller om store variasjoner i hvordan Nav-kontorer jobber med sosiale entreprenører, og at hvorvidt samarbeidet fungerer er både kontoravhengig og personavhengig. Dette er en oppfatning som deles av mange av våre informanter. Entreprenøren forteller at samarbeidene med Nav er best når de blir godt kjent med veilederne. Fra Nav-ansatte får vi høre at dette innebærer at veiledere har kjennskap til entreprenøren, og at de opplever støtte fra ledelsen i å sende brukerne sine til entreprenøren.

På den andre siden er det, som tidligere nevnt, også ledere i vårt materiale som er mer skeptiske til samarbeidet. En leder ved et Nav-kontor opplever i begrenset grad at sosiale entreprenører bidrar til å styrke tjenestetilbudet i Nav: «Jeg har gitt tillatelse til å bruke dem ja, men det er det samme jeg lurur på her. Hva er kvaliteten og er dette bedre enn noe annet? For det er jo ikke gratis».

På dette kontoret er det en avdelingsleder som er den primære driveren for samarbeidet på kontoret. Hun forteller at hun bruker betydelig tid på å «forankre prosjektet oppover» og på å «markedsføre prosjektet» til politikere og veiledere. Dette opplever hun som slitsomt, og det er grunn til å tro at samarbeidet med entreprenøren er helt avhengig av henne for å videreføres.

En annen Nav-leder oppgir også at han er positivt innstilt til samarbeidet med den sosiale entreprenøren, og han opplever ikke at det er noen stor risiko knyttet til å samarbeide med sosiale entreprenører: «Man har kanskje tapt noen penger, men man har likevel forsøkt og fått en erfaring», sier han. Han presiserer også at det er mye oppmerksomhet rundt sosialt entreprenørskap hos den kommunale partneren, og dermed at «dette ikke er noe Nav driver med alene». Kommunen på sin side beskrives som å være opptatt av å utvikle nye metoder og samarbeid for arbeidsinkludering, og har et uttalt ønske om å være Norges fremste «sosialt entreprenør-by», sier han, men legger til at kommunen mangler en mer overordnet plan for dette. Det blir litt tilfeldig hvilke prosjekter de går i gang med, sier han, og han savner et mer strategisk blikk og en tidslinje for de ulike samarbeidene når det gjelder hvor lenge Nav skal støtte dem økonomisk.

3.4.3 Kompetanse på prosjektutvikling og samskaping

En annen tematikk i undersøkelsen, som nevnes i særlig grad blant ansatte i Nav, er betydningen av kompetanse og villighet til å utvikle prosjekter sammen med de sosiale entreprenørene. Flere beskriver at det handler om å «tørre» å samarbeide, og å ha «frihet» til å samarbeide, mens andre går lenger i å beskrive slike typer prosjektutvikling og samarbeidsprosesser som å kreve en særskilt kompetanse og metodikk. Overordnet synes å være betydningen av at samarbeidene er drevet fram av lokale initiativ, som i større eller mindre grad er utviklet i samarbeid mellom Nav lokalt og entreprenørene.

For eksempel forteller en Nav-leder at vedkommende ikke er interessert i samarbeid med aktører som henvender seg med et ferdig utviklet produkt. Det er selve utviklingen og samskapingen av prosjektene som er fordelen med samarbeid med sosiale entreprenører, mener han. Prosjektene trenger ikke å være «stor-skala», slår han fast – poenget er å gi enkelte brukere mulighet for tjenester som bygger på medvirkning og reel skreddersøm:

Jeg tenker at vi synliggjør noen utfordringer vi har som Nav-kontor i samarbeidet med sosiale entreprenører. Tanken er at entreprenøren skal bidra til en etablering og at vi skal finne brukere som det kan være verdt å gå videre med. De kan vi streve med å finne, noe som handler om hvordan vi prater med folk og hva vi er opptatt av i møte med folk. Så vi har egentlig lært av dette å være mer opptatt av å lytte til våre brukere og hva de trenger. Og å tørre å dyrke frem ideer som brukerne har noen ganger.

En annen Nav-leder fremhever at samarbeidet med entreprenøren bidrar til at Nav lærer nye metoder som de kan implementere i vanlig drift. Hun mener at en viktig årsak til at de lykkes i dette samarbeidet, er at de arbeidet svært tett og godt sammen i utviklingsfasen. Det var viktig å få justert ambisjonene entreprenøren kom med i første omgang, for å få det til å passe med Navs virkemidler. Hele veien har partene lyttet til hverandre og lagt planer i fellesskap, forteller hun.

Entreprenøren kaller på sin side prosjektet for en «knoppskytingsmodell» for samarbeid, som lett kan overføres til andre steder. Istedenfor å «komme med lua i hånda» til andre Nav-kontor og forhandle frem nye samarbeidsformer, har de allerede en modell for et samarbeid, som det enkelte Nav-kontor kan ta stilling til. Entreprenøren opplever dette som en stor fordel.

Ansatte i Nav vektlegger også betydningen av å ha roller i Nav som har særskilt kompetanse på og muligheter til å utvikle prosjekter. For eksempel fremhever en arbeidslivscoach på ALS at det var friheten som ligger i denne rollen som muliggjorde samarbeidet rundt metoden vedkommende var med å utvikle. «På Nav-kontorene fylles jo dagene opp med andre forpliktelser og de ansatte har store porteføljer», sier hun. Som arbeidslivscoach var det å sette i gang utviklingsprosjekter en viktig del av stillingen, og mener det er viktig at Nav prioriterer å ha slike mer fristilte roller i organisasjonen.

Det å la ting bli skapt nedenfra er kanskje ikke så lett i en så byråkratisk struktur som Nav. Det å være arbeidslivscoach, det var jo en satsning, det å ha den friheten til å kunne skape ting i møte med markedet, i møte med muligheter og utfordringer fra nederst i organisasjonen. Det er en utfordring for Nav. Direktoratet har jo brukt mye ressurser på de ulike modellene for inkludering, å beskrive dem og dele dem, men det å oppfordre til å skape noe nedenfra, og være støttende og entusiastisk til det, det synes jeg mangler. Og det må vel tilsi at man skal trekke med sosiale entreprenører.

3.4.4 Entreprenørens kjennskap til Nav

Mange Nav-ansatte fremhever betydningen av at sosiale entreprenører har kjennskap til Nav, herunder de institusjonelle betingelsene Nav opererer under. Uten slik kjennskap, hevdes det, har samarbeidene vanskelig for å realiseres – for eksempel ved å være for ambisiøse på Navs vegne, eller ved å undervurdere Navs evne til å utvikle tjenester på egenhånd.

En Nav-leder opplever samarbeidet med den sosiale entreprenøren og andre sosiale entreprenører som veldig morsomt og spennende. Hun beskriver sosiale entreprenører som ildsjeler, som har tro på det de driver med og tid til å utvikle gode ideer. Det kan potensielt sett gjøre dem til gode samarbeidspartnere for Nav. Et godt samarbeid, sier hun, forutsetter imidlertid at de sosiale entreprenørene innretter seg etter Navs premisser og skjønner hva Nav driver med. Hun opplever ofte at flere av dem som henvender seg til Nav med «gode ideer til samarbeid» mangler kunnskap om hvilke tjenester Nav allerede har.

Jeg får tonnevis av henvendelser på at folk der ute skal hjelpe oss med å få folk i arbeid, for de har erfaring. Det er en litt naiv opplevelse av at Nav ikke får det til. Dette opplever jeg nesten ukentlig. Og på en måte er jo dette fint, det er fint å ville hjelpe andre. Men det er synd at vi ikke klarer å formidle hvor mye kompetanse som finnes i Nav-systemet.

En prosjektleder beskriver samarbeidet med entreprenøren som godt på grunn av entreprenørens kjennskap til Nav: «Folk som ikke har så god kjennskap til Nav er ikke så smidige når det gjelder å få ting til å passe inn i systemet med tiltakspenger og sosialhjelp og det der». Mer generelt mener prosjektlederen at sosiale entreprenører må forstå at Nav må forholde seg til lover og regler, og at de må tilpasse seg disse hvis de vil få til ordentlig samskaping med Nav.

Entreprenøren selv mener det er helt nødvendig for sosiale entreprenører å forstå systemet man prøver å få innpass i.

Jeg tenker litt sånn at det er lett å klage på hvordan dette systemet fungerer, men man må jo nesten sette seg inn i hvordan det fungerer hvis man har lyst til å drive i en slik bransje. Så selv om det er slitsomt, så er det gøy.

En leder ved et annet Nav-kontor fremholder et mer kritisk perspektiv. Lederen mener at det godt kan hende at Nav trenger entreprenørene, men at de noen ganger «ikke kan så mye om målgruppa og hva som skal til» og at de er «street-smarte», som presumptivt innebærer at de kan for lite om Nav og tiltakssystemet. Lederen legger til at en del sosiale entreprenører «legger lista for lavt, spesielt for kvinner» og dermed bidrar til å videreføre tradisjonelle kjønnsrollemønstre – «At de kan barn og mat liksom. Kanskje kvinnene vil kjøre taxi liksom.»

3.4.5 Partnerskapet i Nav

En annen betingelse er betydningen av partnerskapet i Nav. Nav-kontorene er organisert under to styringslinjer og eiere – den statlige eieren, representert ved regionsjefene og den statlige styringslinjen fra departement og direktorat, og den kommunale eieren, representert ved kommunalsjefen i det området Nav er innplassert i kommunen. Tradisjonelt har denne todelingen av eierskapet vært utfordrende for Nav-kontor og -ledere, blant annet ved at de er nødt til å håndtere to tariffavtaler, ulike digitale fagsystemer, og ulike mål og målstyringsprinsipper (Fossestøl et al., 2014).

På de fleste kontorene foregår samarbeidet med de sosiale entreprenørene primært på kommunal side. Selv om både statlige og kommunalt ansatte kan være involvert i samarbeidet gjennom sine brukere, og selv om kontorene er organisert forskjellig med tanke på hvor integrert de jobber på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder, er de fleste ledere og ansatte vi snakket med enige i at det er kommunen som er den tetteste partneren for sosialt entreprenørskap. I mange av prosjektene er målgruppen «kommunale brukere», for eksempel knyttet til Kvalifiseringsprogrammet (KVP), og personer på sosialstønad.

Denne rollen til kommunen forklares av Nav-ledere vi snakket med, med at det er på kommunal side de store utviklingsmidlene ligger, dvs. finansieringen av denne typen samskappings- og innovasjonsprosjekter. Flere hevder at det er i de prosjektene som finansieres av IMDi og Fylkesmannen at de «klarar å få til noe» på kontorene. Det finnes begrenset med utviklingsmidler på statlig side. Samtidig er det på statlig side at de store økonomiske virkemidlene ligger, gjennom tiltaksapparatet.

Ledere opplever dette forholdet mellom kommunale utviklingsmidler på den ene siden og det statlige virkemiddelapparatet på den andre som å bidra til å opprettholde skillelinjer mellom stat og kommune på kontorene. For eksempel stiller en leder ved et Nav-kontor spørsmål ved hvor godt integrert kommune og stat på Nav-kontorene er, og sier at «vi er ikke så kjempegodt integrert her». «Uansett om vi er ansatt i stat eller kommune, så er vi nærmest bydelen siden det er der vi sitter hver dag». Det er kommunen som Nav-kontorene og entreprenørene kan søke om midler fra, og det er også kommunen som etterspør denne typen prosjekter, hevdes det: «Så dette handler jo om relasjonen mellom kommunen/bydel og Nav-leder, samt interesse for hva vi ønsker å få til».

En annen Nav-leder fremhever at det er institusjonelle forskjeller mellom den statlige og den kommunale finansieringen av entreprenører som har formet Nav-kontorenes tilnærming til

samarbeidet. «Det handler ikke om vrangvilje eller at man er firkanta når man jobber i statlig linje», sier hun, men «om hvem som kan søke midler og om hvilke regelverk den statlige linja forvalter.» Særlig fremhever hun betydningen av loven om sosiale tjenester, «som gir rom for mye mer skjønn enn det Folketrygdloven gir». Dette innebærer blant annet at sosialhjelpsmidler kan brukes til å finansiere samarbeid dersom det anses til å redusere sosialhjelpsutgiftene.

Hun forteller videre at det per i dag ikke er enighet om hvordan den statlige og kommunale partneren skal dele på utgifter til samarbeidet med entreprenørene og hvordan kompetansen skal brukes og spres. Hun trekker også frem at det verken er nok kompetanse eller nok kapasitet i Nav kontorene til å jobbe skikkelig med tjenesteutvikling og samarbeid med sosiale entreprenører på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder.

Samtidig hevder lederne at det også finnes et «handlingsrom» i dette partnerskapet for gode samarbeid med sosiale entreprenører. En Nav-leder fremhever for eksempel at samarbeidsprosjektet med den sosiale entreprenøren, som er finansiert av IMDi, kan bidra til bedre integrasjon på kontoret ved at det kommunale og det statlige virkemiddelapparatet i større grad sees i sammenheng i arbeidet med denne typen brukere.

En annen leder beskriver partnerskapet som «genialt», og forteller at hun ikke kunne «tatt disse sjansene», dvs. på samarbeid med entreprenørene, uten tilliten hun vises fra begge styringslinjene. Nav-lederen peker på at en medvirkende årsak til at Nav-kontoret lykkes med å samarbeide med sosiale entreprenører er at «de er flinke til å bruke handlingsrommet», selv om dette også innebærer at hun har måttet «strekke regelverket litt» for å finansiere samarbeidet med entreprenøren. Dette, opplever hun, hadde være vanskelig å få til uten tilliten hun vises fra styringslinjene.

En annen utfordring som nevnes av en Nav-leder er misforholdet i størrelse og innflytelse mellom kommunene og entreprenørene. Slik det er i dag får kommunene ofte tildelt midler for å jobbe med en entreprenør. Kommunene er store aktører, mens entreprenørene er små, med begrensede ressurser. Noen steder puttes også midler som skulle være til samarbeid med en sosial entreprenør i egen kasse for å spe på inntektene. «Det vil ikke bli to likeverdige parter selv om man tenker at man skal være det», hevdes det. Lederen etterspør en sterkere regulering av dette forholdet mellom entreprenører og kommuner: «Det blir ikke fart i entreprenørskap i Norge hvis man ikke får regulert det på en god måte».

3.4.6 Finansieringsordninger

Finansiering er en helt sentral betingelse for at de sosiale entreprenørene skal ha mulighet til å samarbeide med Nav.

Det er blandede erfaringer blant entreprenørene om finansieringen. På den ene siden er de glade for at det finnes midler de kan søke på, som gjør at de kan finansiere arbeidet med prosjektideene sine. De aktørene som har fått midler til prosjektstøtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet trekker fram dette som verdifullt. En entreprenør hevder at de «aldri hadde eksistert» uten denne tilskuddsordningen, og at de er «helt avhengige» av finansieringen fra Nav. På tilsvarende måte beskrives tilskuddene fra Fylkesmann og IMDi, som tildeles via kommunene, som svært verdifulle for entreprenørene.

Særlig de sistnevnte midlene oppleves som nyttige da det er kommunene som er prosjekteiere, og som dermed har ansvar for rapportering og dokumentasjon på prosjektene. Dette er arbeid som ellers tar mye tid i prosjektene for entreprenørene, hevdes det. En entreprenør forteller at hun skulle ønske Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde en lignende tilskuddsordning som den IMDi har til samarbeid mellom kommuner og sosiale entreprenører. «Da får kommunene midler og blir tvunget til å ta ansvar, istedenfor at den sosiale entreprenøren selv får midler og må prøve å samarbeide.» Hun tror dette ville stimulert til flere løsninger.

På den andre siden skaper også finansieringsordningene utfordringer for de sosiale entreprenørene. Flere av informantene, både i Nav og blant entreprenørene, beskriver finansieringen som den største utfordringen for samarbeidet. Finansieringen beskrives som «svært tidkrevende» og «en kjempenøtt å få til» av entreprenører.

Selv om en del er likt mellom entreprenørene og andre tiltaksleverandører, forteller entreprenørene at en hovedutfordring for dem at det ikke er laget noe anbud på tjenestene de leverer. På grunn av anbudsreglementet må entreprenørenes tjenester tilpasses et anbud og de aktuelle kravspesifikasjonene i dette. Samtidig synes også mye av frustrasjonen å være knyttet til oppfatninger av at regelverket forfordeler sosiale entreprenører. «Er du ikke en arbeidsmarkedsbedrift eller en tiltaksarrangør», forteller en entreprenør, «ja da blir det vrient å få de rammebetingelsene som gir deg handlingsrom til å få utrettet noe som monner.» Han tror utfordringene med finansieringssystemet skyldes at Nav er «bundet til byråkratiske systemer, og at de tenker og jobber så tradisjonelt, med arbeidsmarkedstiltak».

Det fortelles også av entreprenørene at det er krevende å få til faste avtaler med Nav, dvs. å nå opp i konkurranse med de større og mer etablerte tiltaksarrangørene om samarbeidsavtaler. Sosiale entreprenører står, ifølge informanter i regionleddet i Nav, i fare for å bli «sjanseløse i anbudsrunder» fordi de er små aktører som ikke kan levere store nok volum og heller ikke har et profesjonelt apparat for å skrive og levere anbud. Formelt sett kan Nav legge til rette for små tilbydere i anskaffelsesregelverket, for eksempel ved å legge til kommentarer om at de ikke trenger å ha personell eller veiledere på plass ved tilbudstidspunktet, eller ved å bruke parallelle rammeavtaler hvor det er leverandører og ikke Nav som oppgir hvilket volum de ønsker å tilby. Allikevel er oppfattelsen av denne «sjanseløsheten» stor blant entreprenørene, og også blant flere vi snakker med i Nav.

En informant i Nav Tiltak forteller at i praksis «gjør ikke anskaffelses- og tiltaksregelverket det enkelt å teste slike samarbeid uten å være ganske kreativ». Informantene i regionleddet ser ikke tydelig hvordan man med dagens finansieringssystem kan tilrettelegge for økt samarbeid med sosiale entreprenører. Å samarbeide med entreprenører innenfor dagens system, beskrives både som «å jobbe i ulendt terreng», «skummelt» og «å holde på i gråsonene». Hvis man fra politisk hold oppfordrer til mobilisering med hensyn til sosiale entreprenører, må man legge til rette for at dette kan gjøres godt innenfor grensene for hva som er lov, sier de.

En annen utfordring er at ulike Nav-kontorer og bydeler jobber ulikt og dermed har ulike tilnærminger til hvordan entreprenøren skal finansieres. En entreprenør som holder til i Oslo forteller at noen kontorer har betalt entreprenøren ved hjelp av mentortilskudd, mens dette har vært nærmest uhørt i andre bydeler. Selv om mentortilskudd har fungert bra, sier entreprenøren, medfører det også mye papirarbeid.

En tredje utfordring er at de ulike finansieringsordningene utgjør et «skikkelig lappeteppe av avtaler», og dermed at både entreprenørene og ansatte i Nav må bruke mye tid på å få tilstrekkelig finansiering til prosjektene. Det hevdes at Nav-kontorene «ikke har så mye frie tiltaksmidler». Dette er blant annet knyttet til risiko og merarbeid. For eksempel vedkjenner en Nav-leder at selv om han prioriterer samarbeid med sosiale entreprenører «føles det tryggere å satse på andre hester og bare bruke prosjektmidler på egne ansatte». Begrensningen i frie midler medfører derfor at Nav-kontorene må forholde seg til anbudsreglementet. Utover dette må de søke om prosjektmidler og tilskudd.

Samtlige informanter ønsker seg en egen pott med frie midler til å bruke på sosiale entreprenører, midler som ikke defineres som tiltaksbudsjett. En entreprenør tror det kunne være lurt av Nav å følge IMDi litt, på den måten at de burde øremerket en sum til lokalt samarbeid mellom kommuner og sosiale entreprenører. I tillegg nevner flere at de ønsker endringer i regelverk som gjør det lettere å gå inn i samarbeid og utvikle tjenester med sosiale entreprenører.

En fjerde utfordring er tiden/varigheten på finansieringen. Dette er krevende å få til, beskrives det, og medfører uforutsigbarhet ettersom avtalene går ut etter en tid. Et eksempel er en av entreprenørene, som ønsker å følge opp brukerne i 12 måneder, mens Nav har avtaler med dem som kun varer i tre måneder. En informant i regionleddet i Nav forteller at det er vanskelig å kunne teste ut de gode og kloke initiativene som dukker opp, i alle fall på statlig side:

Men la oss si at vi har penger til å prøve noe, og at resultatet er superbra- og vips så er vi over i anbudssettingen. Og da vil ikke de som utviklet det nødvendigvis være de som driver det videre. Slik er det i dag.

Fordi det er slik, hevdes det, er samarbeidsprosjektene med sosiale entreprenører nettopp prosjekter. En i regionleddet kalte dette «prosjektens evige forbannelse», en annen sa at «de er nærmest dømt til å fortsette å foregå i små-skala». En entreprenør og lederen ved det samarbeidende Nav-kontoret forteller at offentlige bidragsytere og finansieringsordninger ofte vil ha konkrete resultater fra år til år, men å få Nav-kontorer til å utvikle nye arbeidsformer og samarbeidsformer, og ikke minst å justere organiseringen, er langt mer tidkrevende. Entreprenøren mener at prosjektinnsatser må være på mellom tre og fem år for å få kontinuitet og en faktisk endring.

En femte utfordring, som beskrives av en av entreprenørene, er at Nav ikke helt forstår hva denne entreprenøren egentlig er for noe. Denne entreprenøren nevner at de ikke er ute etter å selge tjenestene sine til Nav, men ønsker isteden å være en arbeidsplass for målgruppen. Dette gjør ifølge entreprenøren at de skiller seg fra tiltaksleverandørene, og også fra de fleste sosiale entreprenørene, men at de allikevel blir behandlet som leverandør.

Entreprenøren ønsker at saksbehandlerne i Nav burde hatt en lett tilgjengelig liste over virksomheter som tilbyr jobb til Navs ulike brukergrupper. «Svært mange av brukerne er lei av å være i tiltak og ønsker seg bare en jobb». For at entreprenøren skal bli et «reelt valg som den enkelte saksbehandleren kan foreslå for sine brukere», ønsker entreprenøren seg en intensjonsavtale med Nav på fylkesnivå som sier at Nav skal bidra til å skaffe dem de personene de trenger.

3.5 Aktørenes forslag til forbedring av betingelsene for samarbeid

I intervjuene ba vi om innspill til hvilke tiltak og strategier aktørene mener kan bidra til å bedre betingelsene for samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører. Aktørene er i stor grad enige om hva som må til. Vi går først igjennom forslagene som retter seg mot Nav (punkt 3.5.1-3.5.7), og i særlig grad Arbeid- og velferdsdirektoratet som en viktig premissleverandør i Nav, og deretter punktene som retter seg mot de sosiale entreprenørene (punkt 3.5.8-3.5.10).

3.5.1 Definere hva sosiale entreprenører er

Flertallet av informantene i Nav, både på Nav-kontornivå og regionsnivå, etterlyser konkrete planer fra direktoratet for hvordan det er tenkt at samarbeidene med sosiale entreprenører skal foregå. Et første ledd i denne prosessen, fremkommer det, er å utvikle en felles forståelse av hva sosiale entreprenører er, og hvilken rolle de har i sin relasjon til – og samarbeid med – Nav. Flere av informantene oppgir at de er usikre på hvordan direktoratet har definert sosiale entreprenører, og hvordan denne gruppen skiller seg fra andre aktører som Nav samarbeider med. Som en ansatt på fylkesleddet uttrykker det:

Før vi kan få en forståelse for hvorfor vi skal gjøre dette, må man jo først komme til en enighet om hva en sosial entreprenør er. Det må jo være første skritt man må lande hvis man skal ha noe styring på dette, for i dag er jo en sosial entreprenør alle som kaller seg en sosial entreprenør.

Noen av informantene ser ut til å forstå sosiale entreprenører som en type frivillig organisasjon, siden begge er idealistiske og retter seg mot spesielt sårbare grupper. Andre skiller skarpere mellom sosiale entreprenører og frivillige virksomheter fordi entreprenørene i større grad har en økonomisk motivasjon til å drifte virksomheten. Enkelte beskriver sosiale entreprenører som «ute etter Navs penger», og mener at Nav bør ha en kritisk tilnærming til sosiale entreprenørers motivasjon for samarbeid, og finne ut om entreprenørene er mest opptatt av saken de jobber for eller om de først og fremst er ute etter «å drive business». Andre hevder at å tydeliggjøre slike potensielt negative underliggende økonomiske motiver er lettere sagt enn gjort, siden entreprenørene nettopp er avhengig av å drive business – de må ha en forretningsidé og en bærekraftig finansieringsmodell for å overleve, noe som også innebærer å ha inntjening fra Nav. En Nav-leder påpeker at det er viktig å skille sosiale entreprenører fra velferdsprofitører, men at dette skillet kan være vanskelig å vurdere.

Så lenge det ikke foreligger noen klar definisjon på hva en sosial entreprenør er for noe, er det utydelig for mange av våre informanter hva direktoratet mener de sosiale entreprenørene skal bidra med, hva Nav vil oppnå med disse samarbeidene og hvorfor det oppmuntres til å satse på dem. «Enn så lenge er det slik at man oppfordrer til mobilisering, men man vet ikke hvordan det skal rigges», sier en ansatt i fylkesleddet. Samtlige informanter etterlyser en tydeligere agenda fra direktoratet for å gå «fra ord til handling» på dette området.

3.5.2 Tydeligere retningslinjer for samarbeid

Fordi det mangler en tydeligere agenda fra direktoratsnivå for hvordan man skal samarbeide med sosiale entreprenører, opplever flere av våre informanter i Nav det som litt utrygt å igangsette samarbeid med dem. Også Nav-ledere med mye erfaring fra slike samarbeid påpeker at de er «på gyngende grunn» og i «gråsonen» når de samarbeider på denne måten, og at det fort blir litt tilfeldig hvordan de rigger de forskjellige samarbeidene.

Et fellestrekk i intervjuene er derfor viktigheten av å få på plass retningslinjer for samarbeid med sosiale entreprenører. Det er flere grunner til at informantene mener at dette er viktig. En Nav-leder trekker spesielt frem uklarheter rundt temaer som personvern, pengeoverføringer, kvalitetssikring og ansvarsfordeling. Slik det er nå, uten klare føringer på dette, tror hun det er fort gjort å trå feil. Flere undrer seg over at disse temaene ikke allerede er diskutert mer. De mener at ansvaret for de overordnede spørsmålene rundt samarbeid med sosiale entreprenører ikke bør ligge på lokalkontorene, men diskuteres i direktoratet. En Nav-leder sier at hvis Nav-kontorene «trygges hele veien, fra visjon til aksjon» vil samarbeidet med sosiale entreprenører kunne øke i omfang.

En sosial entreprenør og en Nav-leder mener at det også må på plass retningslinjer som kan regulere relasjonen mellom Nav og den sosiale entreprenøren. Fordi en bydel eller en kommune i Nav er en stor aktør, som attpåtil sitter på midlene, vil relasjonen mellom Nav og sosiale entreprenører aldri være likeverdig, påpeker de. Begge to har opplevd at penger som var tiltenkt entreprenørene i et prosjekt, har blitt brukt på helt andre ting. De mener derfor at det bør være et krav om allerede inngått samarbeid med entreprenører når kommuner eller bydeler søker om midler. Nav-lederen påpeker dessuten at det bør foreligge en bindende kontrakt som følger midlene, og som beskriver hvordan relasjonen mellom aktørene skal se ut.

3.5.3 ...men ikke for strømlinjeformede retningslinjer

Selv om et stort flertall av informantene mener at det mangler tydelige retningslinjer fra direktoratet på dette området, er noen skeptiske til «nye krav og føringer», spesielt hvis dette medfører mer «byråkrati» og rapportering. Ikke overraskende gjelder dette Nav-ansatte som har lykkes godt med denne typen samarbeid og som opplever at de allerede har et handlingsrom for å jobbe med sosiale entreprenører på kontoret hvor de jobber. Disse frykter at retningslinjer for samarbeid med sosiale entreprenører vil «begrense mer enn det gir muligheter», slik som denne veilederen:

Jeg tror at innovasjon og utvikling må komme fra et engasjement fra enkeltansatte og ledelse, og at det ikke er noe man kan påtvinge noen fra direktoratsnivå. Jeg vil jo tro at de fleste er enige i at det er bra for et Nav-kontor å samarbeide med sosiale entreprenører, man kan få både gode resultater og engasjerte medarbeidere av det. Og jeg er litt skeptisk til hvor mye direktoratet skal blande seg inn, så det ikke blir så mye føringer på ting. Jeg har vært borti andre prosjekter der direktoratet sier at du skal gjøre slik og sånn. Jeg synes det er fint at vi har den friheten opp mot lederen vår. Hun har jo kontroll på det vi holder på med.

Andre fremholder at «det må være rom for variasjon mellom hvordan man gjør det på ulike steder». Fordi Nav-kontorene ligger i så ulike kommuner og har så ulike utfordringer å jobbe med, er det ikke naturlig å «strømlinjeforme samarbeidsformene med sosiale entreprenører for mye». En ansatt på fylkesleddet mener imidlertid at det, til tross for naturlige forskjeller, bør være noen hovedprinsipper som er likere enn det de er i dag. Hvis det blir veldig ulik praksis på ulike kontorer, sier han, og alle opererer mer eller mindre i «gråsonene» av dagens regelverk, så er det jo et spørsmål om forvaltningen fungerer slik den skal.

3.5.4 Muligheter for småskala-prosjekter i statlig linje

Som beskrevet tidligere i rapporten er det først og fremst på kommunal side i Nav at samarbeidene med sosiale entreprenører foregår. På statlig side er det vanskelig å inngå finansielle samarbeid med sosiale entreprenører på grunn av tiltaksregelverket og anskaffelsesregelverket. Flere av dem vi har intervjuet synes at den statlige delen av Nav i stor grad har lyktes med å utvikle et profesjonalisert tjenestesystem med mange gode samarbeidspartnere. Likevel ønsker de seg et handlingsrom for å teste ut nye samarbeid i mindre skala. Som en ansatt i fylkesleddet formulerer det:

Stort sett har vi de verktøyene vi trenger. Men av og til skulle vi ønske oss en liten pott med fristilte penger. For plutselig dukker det jo opp noen med noe veldig klokt, og da skulle vi hatt muligheten til å gå inn og forsøke. Det har vi ikke i dag.

Disse midlene må ikke defineres som tiltaksbudsjett, men må kunne testes ut på en lettere måte, i liten skala, forklarer han. En annen fra fylkesleddet påpeker at det aller beste vil være om man kan støtte opp under slike småskala-prosjekter med forskning. Dette vil gi prosjektene større legitimitet, siden det er viktig for Nav å være en etat som leverer kunnskapsbaserte tjenester. Det pekes også på at dette passer godt inn under Navs ambisjoner om tjenesteutvikling og innovasjon.

En sosial entreprenør foreslår at man best kan legge til rette for samarbeid mellom Nav og sosiale entreprenører ved innsats på både direktoratsnivå og lokalt nivå. På direktoratsnivå bør det øremerkes midler, en type «utviklings- og eksperimenteringsmidler», til å utvikle prosjekter sammen med sosiale entreprenører, sier hun. På lokalt nivå trekker hun frem Nav Ullern som eksempel på et kontor som har funnet muligheter til å «eksperimentere» innenfor rammene av dagens virkemiddelapparat, gjennom opprettelsen av en egen Innovasjons- og utviklingsgruppe. Entreprenøren tror en slik parallell innsats, på flere nivåer, kan skape grobunn for gode og innovative løsninger for Navs mangfoldige brukergruppe.

3.5.5 Tettere oppfølging av de entreprenørene som får tilskudd

Flere av de sosiale entreprenørene har fått midler gjennom direktoratets tilskuddsordning for utvikling av sosialt entreprenørskap. Som tidligere beskrevet skal disse midlene fungere som såkorn for å utvikle virksomheten.

En av de sosiale entreprenørene mener imidlertid at tilskuddsordningen ikke fungerer optimalt. Selv om det er et krav at virksomhetene som får tilskudd skal bli økonomisk bærekraftige, opplever ikke entreprenøren at dette følges opp i praksis. Entreprenøren mener at direktoratet må

gjøre mer enn å dele ut penger. De må være «tettere på entreprenørene», og forsikre seg om at entreprenørene har en fornuftig plan for å bli en bærekraftig sosial virksomhet. Dette innebærer også at de hjelper entreprenørene til å få det kompetansepåfyllet de trenger. Entreprenøren trekker frem samarbeidet med Ferd sosiale entreprenører som et eksempel på hvordan det bør gjøres:

Gjennom Ferd har vi fått en avtale som innebærer at de er tett på oss, de deltar i styrearbeidet vårt, de forventer at vi rapporterer ofte på sosiale mål, men også på de økonomiske. Og du får ikke mer penger hvis du ikke beveger deg i riktig retning. Det er veldig skjerpene å få den type press.

Entreprenøren uttrykker forståelse for at direktoratet ikke kan ha en lignende rolle som Ferd sosiale entreprenører. Men, hevdes det, hvis direktoratet virkelig er interessert i å utvikle og oppskalere samarbeid med sosiale entreprenører, bør de inngå samarbeid med andre aktører – eksempelvis Innovasjon Norge – som kan bistå med kompetanseheving og strategisk arbeid til de sosiale entreprenørene direktoratet har bestemt seg for å støtte.

I tråd med dette, sier en annen entreprenør at hvis direktoratet virkelig er opptatt av å få til mer entreprenørskap og innovasjon, «så må de invitere folk som har noe på gang inn, og gi råd og hjelp til å rigge». Entreprenøren mener at det er vanskelig å «ha alt i hodet før man starter». Det er svært utfordrende å ha god oversikt over alt som rører seg i Nav og det er vanskelig å være i posisjon til å få ting til å skje, som sosial entreprenør. Flere av entreprenørene etterlyser derfor en type møteplass eller et nettverk for sosiale entreprenører som forsøker å få til samarbeid med Nav.

3.5.6 Spredning av gode eksempler

Flertallet av sosiale entreprenører og Nav-ansatte vi har intervjuet mener at direktoratet i langt større grad bør løfte frem de gode eksemplene på samarbeid. En Nav-leder sier for eksempel at:

De gode eksemplene burde deles på en eller annen kanal. Direktoratet spør etter gode eksempler, men det virker ikke som de bruker det til noe. Det er litt dumt at vi liksom må utenfor det offentlige, til Ferd og slikt, for å fortelle hva vi gjør. Jeg kunne jo liksom reist til Bergen eller et annet sted og fortalt om vår modell [...], for det er jo en oppskrift på hvordan man kan få til ting for de brukerne som ikke passer inn i mainstream-løpene våre.

Når ikke de eksemplene spres på en mer systematisk måte, opplever flere av de Nav-ansatte at det blir nokså tilfeldig hva de hører om og hva de selv setter i gang. Flere sier at det helt sikkert finnes mange initiativer der ute som kunne vært aktuelle for dem selv, og at de vet altfor lite om hvordan det jobbes med sosialt entreprenørskap på andre kontorer.

3.5.7 Entreprenørene må ha en forretningsmodell

Verdien av at de sosiale entreprenørene har en forretningsmodell, understrekes av de fleste av våre informanter i Nav. En forretningsmodell er i denne forstand formaliserte og begrunnede planer for virksomheten, herunder produktet eller tjenesten de tilbyr, markedsorientering, og tiltenkt utvikling over tid.

Flere begrunner dette med at en slik modell gjør at entreprenørene får mindre grad av prosjektorganisering, dvs. avhengighet av prosjektmidler, ved at de har en plan og strategi for inntjening. For eksempel er en Nav-leder opptatt av å fremheve for entreprenørene at «dere er på prosjektmidler, og vi kan støtte opp med de virkemidlene vi har, men så må dere begynne å tjene penger». Entreprenørene må være kommersielle og forstå at de må ut og selge, slår hun fast.

Selv om flere deler dette synet, er det som vi har skissert tidligere i rapporten et viktig skille mellom entreprenørene når det gjelder hvilken tjeneste de leverer og dermed hvilken forretningsmodell de har. Eksempelvis er Sisters in Business, Moving Mamas og Medarbeiderne

opptatt av å knytte til seg eksterne kunder og være nærmest økonomisk selvgående. KREM, som selger kompetanse og fagutvikling til offentlige virksomheter, baserer virksomheten på tilskudd og prosjektmidler. Vintage Baby selger tjenester både til kunder og til kommunen.

3.5.8 Entreprenørene må ha en 'uferdig' tjeneste

Under intervjuene stilte vi spørsmål til de Nav-ansatte om hva som skiller samarbeidet de har med sosiale entreprenører fra samarbeidet de har med tiltaksleverandører. En av forskjellene flere peker på, er at de hos tiltaksleverandørene kan bestille «ferdige produkter», mens de hos entreprenørene kan være med på å utvikle dette produktet selv. I hvert fall er dette idealet, ifølge en Nav-leder:

Hvis samarbeidet fungerer, så er det veldig forskjellig fra tiltaksleverandører. Min erfaring er at sosiale entreprenører fort oppfører seg som en tiltaksarrangør. De er interesserte i tiltaksmidlene til Nav, arbeidstrening, lønnstilskudd [...] Jeg har fått masse henvendelser fra sosiale entreprenører som har et fiks ferdig produkt til meg som de har definert, men som ikke er mitt og Navs behov. Til det de tilbyr, har jeg tiltaksmidler og Nav Tiltak som går ut på anbud og bestiller. Det jeg trenger er jo noen som hører på meg som Nav-leder: Hva trenger jeg for å få mine folk i arbeid, og som prøver å mekke noe i forhold til det.

Flere forteller om lignende erfaringer med sosiale entreprenører. Noen lar seg provosere av folk som kontakter dem med en ferdig utviklet idé, uten å forsøke å gå i dialog med Nav-kontoret om hva de trenger og hvilke tjenester de allerede tilbyr. Dette henger sammen med neste punkt som dreier seg om entreprenørers (manglende) kunnskap om hva Nav allerede tilbyr.

3.5.9 Kunnskap om Nav

For å kunne jobbe frem gode og smidige løsninger for Nav, er det en forutsetning at sosiale entreprenører opparbeider seg kunnskap om Nav. Det er samtlige informanter fra Nav enige om. En av de sosiale entreprenørene, som selv har lang fartstid fra arbeid i det offentlige, sier:

Det sitter jo mange høykompetente mennesker i forvaltningssystemet, og da kommer mange sosiale entreprenører til kort. De forstår ikke hvordan Nav er bygget opp, de forstår ikke lovverket, målgruppa. De har ikke pedagogisk innsikt kanskje eller sosialfaglig bakgrunn. Det er liksom folk som har sett på Dagsrevyen og tenker at de skal ordne opp i utenforskapet. Og det ser lett ut, men det er det ikke. Det er litt for kjappe koblinger ofte.

Flere peker på lignende opplevelser med folk som henvender seg med ideer om tjenester som ligner på dem Nav allerede har. Samtidig medgir flere at det er umulig, selv for Nav-ansatte selv, å ha en uttømmende oversikt over alle tjenestene Nav tilbyr. En Nav-leder mener derfor at man ikke kan kreve for mye av entreprenørene i starten. Det viktigste er at de viser at de er opptatt av å forstå hvordan de jobber i Nav og hvordan de kan innrette seg på Navs premisser. Entreprenørene må vise interesse og spørre mye, påpeker hun, «da kan vi oppnå mye».

4 Avsluttende refleksjoner

I denne delen vil vi beskrive det vi mener er noen sentrale implikasjoner fra studien. Vi presenterer først noen analytiske dimensjoner på samarbeidsformer mellom sosiale entreprenører og Nav, før vi drøfter det bredere potensialet for slike samarbeid i tiden framover.

4.1 En kategorisering av ulike samarbeidsformer

Tidligere i rapporten beskrev vi to hovedtyper av relasjoner mellom sosiale entreprenører og offentlige myndigheter: bestiller-utfører-relasjoner og samarbeidsrelasjoner. For å få et bedre bilde av de ulike typene av samarbeidsrelasjoner vi har beskrevet i denne studien vil vi beskrive fire hovedkategorier av samarbeid i det følgende. Disse er *finansieringssamarbeid*, *leverandørsamarbeid*, *utviklingssamarbeid* og *sysselsettingssamarbeid*. Disse fire kategoriene kan forstås som å representere ulike relasjoner mellom Nav og entreprenørene samt ulike målsetninger med samarbeidet, langs to akser.

Den første aksene er om samarbeidet omhandler en eksisterende tjeneste eller rammebetingelser eller om det omhandler noe 'ukjent' som må skapes. Den andre aksene er hvorvidt samarbeidsrelasjonene er enveis eller toveis, dvs. hvorvidt de innebærer en form for bestiller-utfører-modell der man utfører et planlagt oppdrag, eller hvorvidt de innebærer mer dynamiske relasjoner mellom partene. Lignende akser er beskrevet tidligere for å beskrive rollene til de involverte aktørene, knyttet til i hvilken grad samarbeidet er initiert av offentlig eller ikke-offentlig aktør, og i hvilken grad oppgaven er definert på forhånd (Eimhjellen & Loga, 2017, p. 24; Pedersen-Ulrich, 2016). De aksene vi benytter er i større grad tilpasset Navs ulike roller i slike samarbeid. De fire samarbeidsformene kan plasseres inn i en firefeltstabell, som vist i figur 4.

		Eksisterende tjeneste/bestilling	
		Ja	Nei
Samarbeidsrelasjon	Enveis	Tilskuddssamarbeid	Sysselsettingssamarbeid
	Toveis	Leverandørsamarbeid	Utviklingssamarbeid

Figur 4 Beskrivelse av ulike samarbeidsrelasjoner mellom Nav og sosiale entreprenører

4.1.1 Tilskuddssamarbeid

Tilskuddssamarbeid handler om å støtte de sosiale entreprenørene økonomisk, slik at de kan utvikles til å bli økonomisk bærekraftige på sikt. Samarbeidsrelasjonen er hovedsakelig enveis, ved at det er en finansør som bevilger midler til den sosiale entreprenøren. Og relasjonen foregår innenfor en eksisterende tjeneste/bestilling ved at bevilgningen gis basert på en prosjektbeskrivelse eller lignende. Dette betyr ikke at ikke entreprenøren innenfor beskrivelsen kan ta sikte på å utvikle en ny tjeneste, men dette vil ikke primært foregå gjennom denne relasjonen mellom finansøren og entreprenøren.

Et vanlig eksempel på slikt samarbeid er Arbeids- og velferdsdirektoratets finansieringsordning, som skal stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap blant annet på vanskeligstilte grupper utenfor arbeidsmarkedet. Andre eksempler i vårt materiale er utviklingsmidler fra IMDi samt andre

former for kommunale utviklingsmidler. Dette samarbeidet foregår dermed fra sentralt hold og til entreprenørene, slik vi så det i kartleggingsstudien.

Fordelene med denne samarbeidsrelasjonen er at entreprenørene får midler til drive og utvikle virksomheten, og at Nav og andre myndigheter har en oversikt over sosiale entreprenører innenfor arbeidsinkluderingsområdet. Utfordringer er imidlertid, som vi har sett noen eksempler på i denne studien, at avstanden fra direktoratet til entreprenørene kan oppleves som stor, herunder at entreprenørene savner tettere oppfølging for å stimulere til mer læring og utvikling.

4.1.2 Leverandørsamarbeid

Leverandørsamarbeid innebærer en bestiller-utfører-relasjon mellom Nav og den sosiale entreprenøren. Dette vil innebære at Nav kjøper tjenester fra den sosiale entreprenøren, som dermed er en leverandør av tjenester til Nav. Et slikt samarbeid foregår innenfor en eksisterende tjeneste/bestilling, for eksempel som beskrevet i en kravspesifikasjon i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. I motsetning til tilskuddssamarbeid er samarbeidet i en slik relasjon mer to-veis og rettet mot den tjenesten som skal leveres.

Flere av casene innebærer leverandørsamarbeid. Eksempler på sosiale entreprenører som passer inn i denne kategorien er Moving Mamas, Vintage Baby, og Sisters in Business, som tilbyr tjenester knyttet til språkopplæring og arbeidspraksis for innvandrerkvinner. For eksempel har Moving Mamas et samarbeid med bydel Grorud om tjenesten «Hverdagsvikar» som skaper deltidsarbeid for kvinner i bydelen, og hvor entreprenøren utbetaler lønn og fakturerer bydelen.

For å spissformulere litt kan man si at leverandørsamarbeid vektlegger de formalisert og byråkratiske sidene ved samarbeid, for eksempel de som virker innenfor rammene av tiltaks- og anskaffelsesregelverket. I dette samarbeidet har derfor regionsnivået i Nav en viss innflytelse, for eksempel knyttet til forvaltningen av tiltaksmidler, selv om mye av det konkrete samarbeidet foregår lokalt.

Leverandørsamarbeid kan sies å være nyttig for både Nav og entreprenørene ved at det er forutsigbart og stabilt, for eksempel ved at det gir entreprenørene en inntekt over tid og Nav en ressurs som kan bistå dem i få jobbsøkere i arbeid. Samtidig er det, som vi har sett i studien, også utfordringer knyttet til manglende forståelse hos entreprenørene av blant annet anskaffelses- og tiltaksregelverkene som regulerer Navs rolle og muligheter i slike samarbeid. De kan oppleve denne relasjon som «byråkratisk» og tidkrevende, og at den svekker deres muligheter i konkurranse med andre, gjerne større, tilbydere. Selv om slike oppfatninger godt kan bunne i manglende kunnskap om regelverkene, kan det også henge sammen med deres begrensninger i kapasitet og kompetanse på å utvikle og levere konkurransedyktige tilbud.

4.1.3 Sysselsettingssamarbeid

Sysselsettingssamarbeid innebærer at den sosiale entreprenøren ansetter jobbsøkere fra Nav. Dette samarbeidet foregår ikke innenfor en eksisterende tjeneste eller bestilling, ved at entreprenøren står fritt til å samarbeide eller ikke. Samarbeidsrelasjonen kan også sies å være relativt enveis ved at jobbsøkere formidles til entreprenøren fra Nav relativt uavhengig av påvirkning fra entreprenøren med hensyn til hvordan dette gjøres.

Selv om denne typen samarbeid kanskje innebærer en mer distansert relasjon mellom Nav og den sosiale entreprenøren enn de andre samarbeidsformene, vil relasjonen være viktig for de involverte jobbsøkerne. Selv om målet med samarbeidet er å «kutte Nav-strengen», ved at jobbsøkernes tilknytning til Nav skal opphøre, vil mange av dem antagelig fortsette å få noe oppfølging fra Nav også etter at de er ansatt. For eksempel kan jobbsøkere være fra introduksjonsprogrammet, som har mulighet for langvarig oppfølging. Særlig i tilfeller hvor det gis lønnstilskudd, som i hvert fall Sisters in Business benytter mye, vil man kanskje ikke kutte Nav-strengen helt.

Medarbeiderne er også et eksempel på et sysselsettingssamarbeid. De ønsker å være en arbeidsgiver som ansetter jobbsøkere fra Nav, og som tilbyr ulike tjenester til andre virksomheter, på lik linje med andre bedrifter. I Medarbeiderne er folk ansatt på ordinære vilkår, og de har ingen på avklaring eller utprøving. I starten jobber de ansatte kanskje deltid i kombinasjon med trygd, men går over til fulltid etter hvert. Også andre av entreprenørene i vårt materiale (Moving Mamas, Vintage Baby, Sisters in Business) ansetter jobbsøkerne enten med en gang eller etter hvert.

Sysselsettingssamarbeid kan være en viktig ressurs for Nav, ved at de innebærer konkrete potensielle arbeidsgivere for Navs brukere. I så måte er slike samarbeidsrelasjoner avhengig av tillit og kjennskap til entreprenørene, ikke minst blant veiledere i Nav som formidler brukere dit. Sysselsettingssamarbeid innebærer elementer av arbeidsinkludering og 'place-train'-tankegang ved at arbeidsgiverne spiller en aktiv rolle i inkluderingen og at jobbsøkerne ansettes tidlig i prosessen.

Samtidig er samarbeidet også forskjellig fra arbeidsinkludering i den grad arbeidsgiverne kun ansetter folk med nedsatt arbeidsevne, og at det dermed ikke innebærer en normalisering basert på ansettelse i det åpne arbeidsmarkedet. En annen utfordring i slike samarbeid er «creaming» av de arbeidssøkerne med størst potensiale for å komme ut i jobb, og at de svakeste fortsatt får liten støtte. Vi har også i studien observert at det kan være utfordringer ved at samarbeidet kanskje raskt opphører dersom jobbsøkerne blir ansatt og dermed er ute av veilederens fokus.

4.1.4 Utviklingssamarbeid

Utviklingssamarbeid innebærer samarbeid knyttet til FoU-prosjekter eller andre typer av utviklings-, nyskappings-, eller innovasjonsaktiviteter. Det foregår ikke i hovedsak innenfor eksisterende tjenester, i og med at målet med slike aktiviteter er å utvikle nye tjenester og/eller ny kompetanse. Samarbeidsrelasjonen er toveis, ved at den er dialogbasert og dermed relativt tett. Slike prosjekter og samarbeid ble i vårt materiale ofte kalt for «samskaping».

Et eksempel på denne kategorien er Jobbbloop, hvor samarbeidet har dreid seg om utvikling av en samarbeidsmodell for arbeidsinkludering av utsatt ungdom. Modellen ble utviklet gjennom et samarbeid mellom entreprenøren og Nav (ALS). Et annet eksempel er Sisters in Business, som er med i et samskappingsprosjekt med Nav, Asker kommune og IKEA. Enda et eksempel er Krem, som tilbyr det de kaller utviklingspartnerskap og kompetanseutvikling. De har for eksempel et samarbeid med Nav Ullern om fag- og metodeutvikling hos ansatte. Et fjerde eksempel er Vintage Baby, som har fått tiltaksavtalen (dvs. leverandørsamarbeid) supplert med et metodesamarbeid, der avtalen også har dreid seg om et oppdrag med felles fagutvikling. Sistnevnte eksempel viser hvordan ulike samarbeidsformer kan henge sammen i praksis.

I motsetning til de andre samarbeidsformene bærer utviklingssamarbeid preg av å være dynamisk, relasjonell og dialogisk. Det innebærer nytenkning, prøving og feiling, og organiseres ofte som prosjekter. Dette gjør det på den ene siden til en ideell samarbeidsform knyttet til sosial innovasjon, og til utvikling av nye tjenester som kan utfordre eksisterende måter å jobbe og tenke på. På den andre siden er slike samarbeid kanskje mindre stabile og forutsigbare, ved at de formelle relasjonene mellom Nav og entreprenørene er mindre gitt på forhånd. Prosjektene/tjenestene er ment å utvikles underveis, og resultatet er uvisst på forhånd. Det kan også være utfordringer til eierskap av de immaterielle rettighetene til resultatene av prosjektene, for eksempel til en modell som er utviklet. Ikke minst er en svært vanlig utfordring i prosjektvirksomhet å overføre erfaringene fra prosjektene til «linja» i organisasjonen (f.eks. få dem inn i porteføljen av tiltak veiledere kan velge mellom).

Selv om de ovennevnte formene for samarbeid er idealtyper, gir de et begrepsapparat for å beskrive potensiale for samskaping mellom Nav og sosiale entreprenører. Utviklingssamarbeid handler om de innovative og kreative potensialene i samarbeidet; tilskuddssamarbeid på sin side handler om hvordan sentrale myndigheter kan legge til rette for samskaping gjennom tilskudd.

Sysselsettingssamarbeid og leverandørsamarbeid handler om andre former for samarbeid der sosiale entreprenører spiller en sentral rolle som bidragsyter til å nå Navs målsetninger.

4.2 Utvikling av samarbeid i lys av partnerskapet i Nav

I lys av funnene fra denne studien mener vi å se behovet for å forstå sosialt entreprenørskap i en kontekst av partnerskapet i Nav mellom stat og kommune. Vi har i rapporten vist at det aller meste av samarbeidet mellom Nav og sosiale entreprenører foregår lokalt, med utgangspunkt i Nav-kontorene, som, som tidligere nevnt, består av en statlig og en kommunal del. Denne todelingen av Nav-kontorene kommer spesielt til syne på større kontorer i storbyene, hvor mye av samarbeidet med sosiale entreprenører foregår. På den ene side foregår mye av det praktiske samarbeidet – utviklingssamarbeidet – i regi av den kommunale siden, gjennom prosjekter. På den andre siden utgjør de statlige tiltaksmidlene et potensielt inntektsgrunnlag for sosiale entreprenører, men som de av ulike årsaker ikke opplever at de har tilgang til.

Dette forholdet mellom stat og kommune på lokalt nivå i Nav utgjør en ramme som omfatter flere av samarbeidsutfordringene mellom Nav og sosiale entreprenører. For det første kan begrenset kunnskap om Nav, og særlig partnerskapsorganiseringen av Nav, blant sosiale entreprenører føre til misforståelser om hva Nav er og hva som er hensikten med samarbeidet. For det andre vil samarbeidet og målsetninger fra Navs side være avhengig av hvor god integrasjonen er mellom den statlige og kommunale delen i kontoret. Samarbeid med eksempelvis den kommunale enheten i Oslo eller Bergen – hvor integrasjonen historisk sett har vært begrenset, ikke minst knyttet til organiseringen av kontorene med en statlig og en kommunal enhet – vil derfor kunne fortone seg annerledes enn i mer integrerte kontorer. For det tredje synes Nav-leders evne til å «ta handlingsrommet», slik en formulerte det i vår studie, å være en viktig betingelse for samarbeid og utvikling av dette. Med å ta handlingsrommet menes å se statlige og kommunale målsetninger, ressurser og kompetanse i sammenheng på Nav-kontorene (Breit, Fossetøl, & Andreassen, 2017). For det fjerde ligger de lengste tradisjonene med sosialt entreprenørskap, og samarbeid med entreprenører, i kommunene, og knyttet særlig til frivilligheten (Eimhjellen & Loga, 2017). Den statlige delen av Nav har betydelig kortere fartstid i så henseende, og ikke minst er dette begrenset av rammebetingelsene som ligger i blant annet anskaffelsesregelverket.

Et viktig spørsmål er dermed hvordan myndighetene kan legge til rette for samarbeid mellom Nav-(kontor) og sosiale entreprenører som understøtter partnerskapsmodellen i Nav – dvs. en dreining vekk fra sosialt entreprenørskap som noe som primært er koblet til kommunale målsetninger og forvaltnings- og samarbeidstradisjoner, og over mot også som et virkemiddel i den statlige arbeidsmarkedspolitikken.

Et perspektiv på dette er å se samarbeidsformene som alternative løsninger og strategier for sosiale entreprenører. I særlig grad er leverandørsamarbeid og sysselsettingssamarbeid viktig for å gjøre sosiale entreprenører økonomisk bærekraftige og selvstendige over tid, og koblet også til de statlige målsetningene og virkemiddelapparatet i Nav. Utviklingssamarbeid vil slikt sett innebære en viktig, men mer kortsiktig horisont, og tilskuddssamarbeid kunne ha en understøttende funksjon.

Et annet perspektiv er å se de ulike samarbeidsformene som ulike faser i sosiale entreprenørers utvikling. Tilskuddssamarbeid vil være viktig i en tidlig fase for sosiale entreprenører, dvs. bidra til å identifisere innovative ideer, og gi dem nødvendig finansiering til utvikling og eventuell pilotering. Utviklingssamarbeid har betydelig potensiale for å koble ulike aktører og utvikle felles arbeidsmåter og forståelser, men også den er betinget av at prosjektene videreføres. For å understøtte overføringer av ideer og kompetanser fra prosjekt og inn i 'drift' i Nav er en mulig vei derfor at slike prosjekter utvikles med tanke på å på sikt være konkurransedyktige i anbudsutlysninger. Alternativet er at prosjektene overføres til nye prosjekter, med de risikoer for utfasing av ideer og kompetanse det innebærer. Til slutt kan sysselsettingssamarbeid i likhet med

leverandørsamarbeid være økonomisk bærekraftig over tid. Dette er en modell som kan ta tid å utvikle, og bør derfor understøttes av de andre samarbeidsformene.

Et tredje perspektiv er å forstå de ulike samarbeidsformene ikke som konkrete typer som man tilsynelatende må velge mellom, men som en mer overordnet og samlet kompetanse om samarbeid, som både sosiale entreprenører og Nav bør inneha. Denne kompetansen vil innebære blant annet følgende:

- Kunnskap blant sosiale entreprenører om anbudsregelverket og ferdigheter knyttet til deltagelse i konkurransen om offentlige anskaffelser, samt om Navs muligheter og begrensninger innenfor regelverket.
- Kunnskap hos sosiale entreprenører om strategisk utvikling og organisasjonsutvikling – knyttet særskilt til målsetninger om å bli økonomisk bærekraftige på sikt, for eksempel gjennom sysselsettingssamarbeid.
- Kunnskap i Nav om hvordan tilskudd kan gis som på best mulig måte understøtter både sosiale entreprenørers og Navs behov og målsetninger.
- Kunnskap hos både Nav og sosiale entreprenører om innovative, kreative og involverende samarbeidsformer (samskaping) og betingelser for å utnytte denne kunnskapen i konkrete prosjekter og prosjektutvikling.
- Kunnskap i Nav om hvordan gode eksempler på samarbeid kan spres og videreutvikles, og ikke minst om hvilke dimensjoner som skiller gode og mindre gode/dårlige eksempler.

Uavhengig av perspektiv, er en viktig oppgave for direktoratet og ulike styringsnivåer i Nav framover å tydeliggjøre hvordan samarbeid med sosiale entreprenører kan understøtte både statlige og kommunale interesser og ressurser. Det vil helt generelt handle om å utvikle en større klarhet i hva som menes med sosialt entreprenørskap i denne stat / kommune-konteksten, og hva slags type samarbeid som kan utvikles. Det vil handle om å synliggjøre mulighetene som ligger i å kunne «ta handlingsrommet» lokalt, og hvordan samarbeid med sosiale entreprenører er et anliggende for ikke bare den kommunale delen av Nav og herunder «kommunale brukere», men for hele Nav-kontoret. Det vil også handle om å spre kunnskap lokalt i Nav om hva sosiale entreprenører kan bidra med, og på hvilken måte dette kan gjøres, for eksempel gjennom gode eksempler på samarbeid, som beskrevet i denne rapporten eller andre steder. Og ikke minst vil det handle om å spre kunnskap til sosiale entreprenører om hvilke begrensninger, i form av strukturelle rammevilkår, som de er nødt til å forholde seg til i samarbeidet med Nav, både på kort og lengre sikt.

Ved å arbeide med større grad av felles forståelse, både mellom Nav og sosiale entreprenører og internt i Nav er det grunn til å tro at de organisatoriske betingelsene for samarbeid med Nav og sosiale entreprenører vil bedres. I denne prosessen vil begrepene om samarbeid skissert i denne rapporten kunne gi et språk for Nav og sosiale entreprenører til å beskrive ulike aspekter ved samarbeid, herunder deres egen rolle i dette. Begrepene vil kunne fungere som et rammeverk for økt felles forståelse og et utgangspunkt for diskusjoner og læring knyttet til å skape best mulig betingelser for hensiktsmessige samarbeid.

5 Referanser

- Adam, S., Amstutz, J., Avilès, G., Caimi, M., Crivelli, L., Ferrari, D., . . . Zöbeli, D. (2014). Work Integration Social Enterprise in Switzerland: Results from an Empirical Survey. Arbeids- og sosialdepartementet. (2018). *Samarbeid om sosialt entreprenørskap - rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe*. Retrieved from
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, 3(1), 65-107.
- Battilana, J., Sengul, M., Pache, A.-C., & Model, J. (2015). Harnessing productive tensions in hybrid organizations: The case of work integration social enterprises. *Academy of Management Journal*, 58(6), 1658-1685.
- Breit, E., Fossetøl, K., & Andreassen, T. A. (2017). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. *Journal of Professions and Organization*.
- Castañer, X., & Oliveira, N. (2020). Collaboration, Coordination, and Cooperation Among Organizations: Establishing the Distinctive Meanings of These Terms Through a Systematic Literature Review. *Journal of Management*, 0149206320901565.
- Cooney, K. (2015). Social enterprise in the United States: WISEs and other worker-focused models. *ICSEM Working Papers*, 9.
- Dai, H., Lau, Y., & Lee, K. H. (2017). The paradox of integration: Work-integration social enterprises (WISE) and productivist welfare regime in Hong Kong. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(6), 2614-2632.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 32-53. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/19420670903442053>. doi:10.1080/19420670903442053
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an international typology of social enterprise models. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(6), 2469-2497.
- Eimhjellen, I., & Loga, J. (2016). Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge.
- Eimhjellen, I., & Loga, J. M. (2017). Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører: Samskaping i nye samarbeidsforhold? *Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*.
- Fossetøl, K., Berg, H., Borg, E., Gleinsvik, A., Maximova-Mentzoni, T., & Pedersen, E. (2016). Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettete tiltak i Nav. *Oslo, AFI/Proba*.
- Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014: En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. Retrieved from Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA:
- Fossetøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2015). *Organisatoriske betingelser for sosialt arbeid i NAV*. Retrieved from AFI-rapport.:
- Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (2014). *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*: Gyldendal Akademisk.
- Gianfaldoni, P., & Morand, P. H. (2015). Incentives, Procurement and Regulation of Work Integration Social Enterprises in France: old ideas for new firms? *Annals of public and cooperative economics*, 86(2), 199-219.
- Glémain, P. (2018). The Work Integration Social Enterprises as "Learning Organizations": In the quest for a new local governance in order to build another model of local sustainable development. In.
- Golob, T., & Makarovic, M. (2018). Work Integration Social Entrepreneurship in East-Central Europe through Structural and Semiotic Transformations. . *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal*.
- Gustavsen, K., & Kobro, L. U. (2012). Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom.
- Ingstad, E. S. L., & Loga, J. (2016). Sosialt entreprenørskap i Norge: en introduksjon til feltet. *Praktisk økonomi & finans*, 32(01), 21-33.
- Kobro, L. U. (2017). Sosialt entreprenørskap på norsk—Politisk retorikk eller ny metodikk. *Stat & Styling*, 1, 2017.
- Kobro, L. U. (2019a). *Social enterprises and their ecosystems in Europe - Country fiche Norway*. Retrieved from European Commission report:

- Kobro, L. U. (2019b). *Sosialt entreprenørskap - Økt synlighet og større handlingsrom?* Retrieved from Universitetet i Sørøst-Norge, Senter for Sosialt Entrepreneørskap og Samskapende Sosial Innovasjon:
- Kobro, L. U., Røtnes, R., Eggen, F. W., & Skar, C. (2017). Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Veier til samarbeid. Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor – eksempler og idéer*. Retrieved from
- Kostilainen, H., & Pättiniemi, P. (2016). Management Orientations and Mission Drifts: Case Studies on Finnish Work Integration Social Enterprises. *Paper presented at the Management International Conference, Pula Croatia, 1-4 June 2016*.
- Kraglund, K. O., & Enjolras, B. (2017). Norsk frivillighet: Utviklingstrender og samfunnseffekter. Avslutningsrapport for Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. *Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*.
- Krupa, T., Sabetti, J., & Lysaght, R. (2019). How work integration social enterprises impact the stigma of mental illness. *Social Enterprise Journal*.
- Laratta, R., & Nakagawa, S. (2016). *Work Integration Social Enterprises for People with Disabilities in Japan*. Paper presented at the Nonprofit Policy Forum.
- Leung, Z. C., Ho, A. P., Tjia, L. Y., Tam, R. K., Chan, K., & Lai, M. K. (2019). Social Impacts of Work Integration Social Enterprise in Hong Kong—Workfare and Beyond. *Journal of Social Entrepreneurship, 10*(2), 159-176.
- Loga, J. (2018). Sivilsamfunnets roller i velferdsstatens omstilling. *Norsk sosiologisk tidsskrift, 2*(01), 58-73.
- Loga, J., Eimhjellen, I., Eschweiler, J., Ingstad, E., Stokstad, S., & Winsvold, M. (2016a). Sosialt entreprenørskap—kommunale endringsagenter. *Bergen: Uni Research Rokkansenteret, rapport, 1*, 2016.
- Loga, J., Eimhjellen, I., Eschweiler, J., Ingstad, E. L., Stokstad, S., & Winsvold, M. (2016b). Sosiale entreprenører—partnerskap for nye løsninger.
- Meld. St. 33. (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet
- Meld. St. 19. (2014-2015). Folkehelsemeldingen: Mestring og muligheter. *Oslo: Helse-og omsorgsdepartementet*.
- Ministerråd, N. (2015). Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon. Kartlegging av innsatser for sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norden. In: København: Tema Nord.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2013). *Handbook of innovation in public services*: Edward Elgar Publishing.
- Pedersen-Ulrich, J. (2016). Samskabelse - en typologi. *CLOU Skriftserie, 2016*(001), 1-15.
- Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2013). *New public governance, the third sector, and co-production*: Routledge.
- Petrella, F., & Richez-Battesti, N. (2016). Patterns of evolutions of social enterprises in France: a focus on work integration social enterprises. *International Review of Sociology, 26*(2), 234-246.
- Proba. (2019). *Oppfølgingstiltak i og utenfor NAV. Ulike veier til arbeidsinkludering?* Retrieved from Proba. (2020). *Resultater av oppfølgingstiltak - delrapport 2 (sluttrapport)*. Retrieved from Proba rapport:
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014). En organisasjon i utvikling.
- Ridley-Duff, R. (2016). Professional development in work integration social enterprises. *paper to Osaka Social Policy Group, Kwansai Gakuin University, 13th May, unpublished*.
- Rosell, E., & Rosenlund, J. (2018). *Partnerships for work place learning in work integrating social enterprises*. Paper presented at the The 5th Participatory Innovation Conference (PIN-C), Eskilstuna, Sweden, January 11-13, 2018.
- Røiseland, A., & Lo, C. (2019). Samskaping—nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 35*(01), 51-58.
- Spjelkavik, Ø., Mamelund, S.-E., & Schafft, A. (2016). *Inkluderingskompetanse i NAV, Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV*. Retrieved from Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA:
- Sullivan Mort, G., Weerawardena, J., & Carnegie, K. (2003). Social entrepreneurship: Towards conceptualisation. *International journal of nonprofit and voluntary sector marketing, 8*(1), 76-88.

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

93 29 80 30

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no