

02:08

Alternativ beskæftigelse og integration af socialt udsatte grupper

Lars Hulgård
Lise Bisballe
Linda Lundgaard Andersen
Roger Spear



Publications



**Lars Hulgård
Lise Bisballe
Linda Lundgaard Andersen
Roger Spear**

**Alternativ beskæftigelse og
integration af socialt udsatte grupper
- erfaringer fra Danmark og Europa**

Lars Hulgård, Lise Bisballe, Linda Lundgaard Andersen & Roger Spear

Alternativ beskæftigelse og integration af socialt udsatte grupper

- erfaringer fra Danmark og Europa

CSE Publications 02:08

Center for Socialt Entreprenørskab

Roskilde Universitetscenter

En udgivelse i serien CSE Publications

1. udgave 2008

Omslag: Marianne Dunker Jensen

Sats: Vibeke Lihn

Tryk: Kopicentralen, RUC

ISBN: 978-87-7349-681-7

Udgivet af

Center for Socialt Entreprenørskab

Institut for Psykologi og Uddannelsesforskning

Roskilde Universitetscenter

Telefon 4674 2021

E-mail cese@ruc.dk

www.ruc.dk/paes/cse/

i samarbejde med

Rådet for Socialt Udsatte

Holmens Kanal 22

1060 København K

Telefon 3392 4704

E-mail: post@udsatte.dk

www.udsatte.dk

FORORD

Kan alternative arbejdspladser på specielle vilkår fungere som et godt middel til integration af socialt udsatte? Hvilke typer af incitament er bedst, når sigtet er at sikre socialt udsatte misbrugere og hjemløse bedre levevilkår og et værdigt liv? Rykker det for meget ved normalsamfundets arbejdetik, hvis der lempes i de beskæftigelsesmæssige vilkår for stofmisbrugere, hjemløse og personer med en kombination af voldsomme sociale og psykiske problemer?

Disse spørgsmål har i årene 2007 og 2008 opnået en væsentlig grad af opmærksomhed, herunder som et indslag i valgkampen i efteråret 2007 og som et afsnit i årsrapport for Rådet for Socialt Udsatte. Men også som en markant stigende interesse fra socialpolitiske aktører der interesserer sig for samfundets mest sårbare grupper.

På den baggrund indgik Center for Socialt Entreprenørskab ved Roskilde Universitetscenter i foråret 2008 en samarbejdsaftale med Rådet for Socialt Udsatte om at undersøge fænomenet nærmere og inddrage en europæisk vinkel. Kan vi eventuelt lære noget fra den måde, andre europæiske lande integrerer sine socialt udsatte medborgere?

Rapporten er skrevet af et forskerteam fra Center for Socialt Entreprenørskab bestående af centerleder Linda Lundgaard Andersen, projektchef Lise Bisballe, gæsteprofessor Roger Spear og professor Lars Hulgård, som er hovedforfatter.

Lars Hulgård, Linda Lundgaard Andersen, Lise Bisballe og Roger Spear

Roskilde d. 24. august 2008

INDHOLD

1. Indledning.....	5
2. Et øjebliksbillede: Alternativ beskæftigelse af socialt udsatte i Danmark.....	8
3. Tværgående perspektiv på interviewundersøgelsen	14
4. Alternativ beskæftigelse og integration af socialt udsatte i Europa	29
5. Eksempler på alternativ beskæftigelse og integration i Norge, Italien og Storbritannien	36
6. Arthur Affleck – fra beskyttet værksted til ph.d.	55
7. Konklusion.....	61
8. Bilag.....	67
Bilag 1. Roger Spear: <i>Alternative Employment and Integration of Socially Disadvantaged People in Europe</i>	67
Bilag 2. Interviewpersoner og organisationer der er indgået i undersøgelsen	83
9. Litteratur og referencer.....	84

1. INDLEDNING

I Årsrapport fra Rådet for Socialt Udsatte kunne man i 2007 læse, at det er "gulero-den, som mangler", hvis man vil hjælpe socialt udsatte borgere på kontanthjælp eller starthjælp til at skaffe sig et deltidsarbejde. Socialt udsatte er i denne sammenhæng mennesker, som ikke i umiddelbar fremtid vil være i stand til at passe et arbejde på det normale arbejdsmarkeds betingelser; men som kan få et væsentligt løft i deres livskvalitet ved, at man fra samfundets side forbedrer deres muligheder for fleksibel beskæftigelse tilpasset den enkeltes behov, livssituation og kompetencer.

Rådet for Socialt Udsatte fremfører i årsrapporten, at der er for få positive incitamerter for socialt udsatte til at yde en aktiv indsats for at få en fod inden for på arbejdsmarkedet. Det er blandt andet et problem, at der anvendes en hård model for modregning i sociale ydelser, hver gang en borger på kontanthjælp eller starthjælp har lønnet arbejde:

Men de økonomiske incitamerter i forhold til at påtage sig et deltidsarbejde er meget ringe. For enlige og ikke gifte kontanthjælpsmodtagere uden børn er gevinsten ved en ekstra times arbejde ca. 9,90 kr. pr. time, hvad der modsvarer en marginalskat på 90,1 pct. ved en timeløn på 100 kr. pr. time. For gifte samt starthjælpsmodtagere er gevinsten dog 20,40 kr. pr. time. For børnefamilier er gevinsten ved deltidsbeskæftigelse lavere. I denne forbindelse er det også værd at nævne, at aktivering på kontanthjælp er helt uden en økonomisk gevinst efter at beskæftigelsestillægget blev afskaffet i 2003 (Rådet for Socialt Udsatte, 2007).

Det er Rådets opfattelse, at socialt udsatte medborgere ikke sikres tilstrækkeligt gode vilkår og incitamerter, når det gælder muligheden for forbedret livskvalitet via lønnet arbejde, uafhængigt af om dette vil føre til permanent lønnet beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, eller ej. Blandt andet oplever beboere på forsorgshjem det som dybt uretfærdigt, at de trækkes i kontanthjælp, når de arbejder på institutionerne.

På denne baggrund indgik Rådet for Socialt Udsatte og Center for Socialt Entreprenørskab (CSE) ved RUC i begyndelsen af 2008 en samarbejdsaftale om en kortlægning af erfaringer med iværksætteri og alternativ jobskabelse for socialt udsatte grupper. Kortlægningen skulle gennem casestudier og et udkig til andre europæiske lande give inspiration til nye foranstaltninger og initiativer i Danmark. Et væsentligt fokus for kortlægningen er utraditionelle jobs samt firma- og partnerskabskonstruktioner

i forhold til at fremme beskæftigelse af socialt udsatte, herunder alternative aflønningsordninger m.v. Sigtet er at skabe grundlag for en øget og fleksibel beskæftigelse blandt socialt udsatte. Kortlægningen bidrager således med indsigt i forskellige organiseringsformer og set-ups for iværksætteri fra lande, som har erfaringer med at bidrage til den sociale integration via skabelse af inkluderende miljøer, arbejdspladser og sociale entrepriser for socialt udsatte grupper.

Rapporten er udarbejdet med det sigte at give et forskningsbaseret input til diskussionen om socialt udsatte menneskers adgang til arbejde på fleksible vilkår. Samtidig intervenserer vi med rapporten i en aktuel debat om, hvorvidt de socialt udsatte har tilstrækkeligt gode beskæftigelsesvilkår. Men debatten handler også om, hvorvidt man overhovedet skal forsøge at anvende lønnet arbejde som motivationsfremmende faktor for socialt udsatte grupper som hjemløse og misbrugere.

I arbejdet med rapporten har vi både trukket på hidtidig forskning på området samt indsamlet ny empiri gennem interview med 23 eksperter, medarbejdere og ledere af sociale virksomheder i fire lande, suppleret af tidligere forskning især gennemført i regi af det europæiske forskernetværk EMES. Vi har besøgt et antal organisationer og virksomheder, der har erfaring med at etablere alternative arbejdspladser for socialt udsatte medborgere, og vi har talt med eksperter og lobbyister, som arbejder på at påvirke de offentlige politikker, som i Europa er stærkt fokuseret på aktiv arbejdsmarkedspolitik. En politik der har vist sig succesrig med henblik på at øge beskæftigelsen og mobiliteten for personer tæt på det ordinære arbejdsmarked; men som ikke har haft samme grad af succes i forhold til samfundets socialt udsatte.

Det problem, vi belyser, knytter sig således til beskæftigelsesvilkårene for hjemløse, stofmisbrugere, sindslidende og andre socialt udsatte medborgere, som ikke passer ind på det ordinære arbejdsmarked. Problemet vedrører de rammer, samfundet sætter op for den enkelte borgers incitament og muligheder for at søge beskæftigelse. Men det vedrører i lige så høj grad den enkelte medborgers behov for indkomst og livskvalitet, uafhængigt af om man er i stand til at passe et almindeligt arbejde. Problemet handler således også om nogle subjektive og individuelle sider, der knytter sig til den socialt udsatte medborgers værdighed, livskvalitet og behov for anerkendelse. Ethvert menneske har således behov for den anerkendelse og værdighed, der udgår fra at have et meningsfyldt og aktivt hverdagsliv på det niveau, man nu engang kan mestre.

Både rammerne og det individuelle niveau blev gang på gang fremhævet af de nøglepersoner, vi interviewede i forbindelse med projektets opstart. Det gik igen, at rammerne for de socialt udsatte medborgeres udfoldelse på arbejdsmarkedet mangler skræddersyede incitament, der tager tilstrækkeligt hensyn til den enkeltes forudsætninger. Men det blev også tilkendegivet, at de socialt mest udsatte medarbejdere i konkrete organisationer og virksomheder ikke anerkendes ordentligt for den værdi, de kan have i udviklingen af bæredygtige lokalsamfund.

1.1 RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten introducerer til konkrete initiativer og politikker i europæiske lande, der giver mulighed for utraditionelle jobs til socialt udsatte. Hermed ønsker vi at bidrage til at forbedre grundlaget for en øget og fleksibel beskæftigelse blandt socialt udsatte i Danmark. Kortlægningen bidrager således med indsigt i forskellige organiseringsformer, aflønningsformer og set-ups for iværksætteri fra lande, som har erfaringer med at bidrage til den sociale integration via skabelse af inkluderende miljøer, arbejdspladser og sociale virksomheder (social enterprises) for socialt udsatte grupper.

Kapitel 2 tegner et øjebliksbillede af en række aktuelle initiativer og politiske debatter på området i Danmark.

Kapitel 3 giver et tværgående perspektiv på de danske interview, der indgår i undersøgelsen. Især fremhæves interviewpersonernes egne beskrivelser af tre forhold: 1. gruppen af socialt udsatte, 2. barrierer for iværksættelse og alternativ beskæftigelse og 3. initiativer til styrkelse af alternativ beskæftigelse for socialt udsatte.

Kapitel 4 kortlægger i helikopterperspektiv europæiske erfaringer med alternativ beskæftigelse og iværksætteri for socialt udsatte. Dette udkig til europæiske lande Frankrig, Finland, Storbritannien og Italiens bidrager med indsigt i innovative og faciliterende ordninger og muligheder, der er målrettet forbedring af de socialt udsatte grupper integration og livskvalitet gennem en bedre adgang til beskæftigelse på fleksible og eventuelt alternative vilkår. Fokus er dels på politiske programmer, dels på de såkaldte Work Integration Social Enterprises (WISE), der anses som et specielt velegnet instrument til alternativ jobskabelse.

Kapitel 5 fremstiller resultaterne fra caseundersøgelserne baseret på on site besøg til sociale virksomheder og samtaler med sociale entreprenører samt policy makers i Norge, Italien og Storbritannien. Hovedsigtet med kapitlet er at fortælle om konkrete eksempler på alternativ beskæftigelse af socialt udsatte i en række europæiske lande. Storbritannien og Italien er valgt, fordi de er pionerer med henblik på at udvikle lovgivning samt politiske og økonomiske støttestrukturer til fremme af socialt entreprenørskab, der er målrettet en direkte forbedring af de socialt udsatte grupper livskvalitet og levevilkår, herunder adgangen til arbejde. Norge er valgt som et land, der på mange måder har en velfærdshistorie, der minder om den danske, og fordi partnerne bag rapporten delte en formodning om, at Dagsverket i Bergen repræsenterer nogle erfaringer, det kunne være relevant at introducere i en dansk sammenhæng.

Kapitel 6 er en beretning om Arthur Affleck, der på grund af et meget alvorligt tale handicap i mange år mod sin vilje arbejdede på et beskyttet værksted, som han oplevede var mere interesseret i at holde på hans arbejdskraft end i at han fik en tilværelse uden for værkstedet.

Kapitel 7 er rapportens konklusion. Men kapitlet indeholder også en mere intervenserende diskussion af, hvilken form for opmærksomhed dette område har brug for.

2. ET ØJEBLIKSBILEDE: ALTERNATIV BESKÆFTIGELSE

AF SOCIALT UDSATTE I DANMARK

Situationen i år 2008 for socialt udsatte medborgere som søger fleksibel beskæftigelse på alternative vilkår, hvor de på den ene side ikke skal leve op til det normale arbejdsmarkeds betingelser, men på den anden side søger at forbedre deres samlede livssituation gennem arbejde, karakteriseres af 3 forhold.

For det første har den generelle positive udvikling på arbejdsmarkedet de senere år bidraget til, at socialt udsatte medborgere har fået lettet deres adgang til arbejdsmarkedet. Blandt andet har beboere på forsorgshjem ifølge udsagn fra interviewpersoner til denne undersøgelse oplevet, at de i dag lettere kan finde beskæftigelse, mens de under perioder med arbejdsløshed ikke har kunnet finde nogen form for beskæftigelse. Denne udvikling på arbejdsmarkedet fik i oktober 2007 beskæftigelsesministeriet til at udsende en pressemeddelelse under overskriften "Jobfesten fortsætter: Nu kommer også de allersvageste i arbejde". I pressemeddelelsen hedder det, at gruppen af de allersvageste er mennesker, som længe har stået uden for arbejdsmarkedet, og som har problemer ud over ledighed. Denne gruppe, som hidtil har "været en ret stabil gruppe og meget lidt konjunktur-følsom", er imidlertid mindsket med 20.000 personer fra 2005, så den i 2007 bestod af cirka 110.000 personer.

I pressemeddelelsen udtrykker beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen glæde over udviklingen, dels fordi han har et stort ønske om, at alle mennesker kommer i arbejde, eventuelt blot nogle timer om dagen, dels fordi det at have et arbejde er så betydningsfuldt for den enkelte: "Det, at have et arbejde betyder meget for den enkelte. Det giver identitet og selvtillid. Og det giver mulighed for at skabe en meningsfuld tilværelse. Jeg anerkender også, at der er mennesker, vi ikke kan få ud på arbejdsmarkedet. Dem skal vi ikke ulejlige med alt muligt. Men resten skal vi kæmpe for, og vores nye tal bekræfter, at vi er på rette vej" (Beskæftigelsesministeriet, 2007).

Udviklingen på arbejdsmarkedet har medført, at socialt udsatte medborgere har oplevet en vis forbedring i adgangen til beskæftigelse. Ikke desto mindre påpegede SFI i en undersøgelse af *De svageste kontanthjælpsmodtagere. Barrierer for beskæftigelse* (2004), at kun "omkring 2 pct. af de meget langvarige kontanthjælpsmodtagere har deltidsarbejde" (Bach og Boll, 2004: 11), mens kommunerne skønner, at omkring 16 pct. af de langvarige kontanthjælpsmodtagere ville kunne påtage sig ordinært deltidsarbejde. SFI konkluderer på den baggrund, at en mulig årsag er "det ringe økonomiske incitament, der er til at påtage sig deltidsarbejde. Hvis man er enig, er gevinsten ca. 13 kr. pr. time før skat" (Bach og Boll, 2004: 11).

Blandt andet affødt af SFI rapporten fra 2004 afsatte Servicestyrelsen i 2005 en samlet pulje på 60 millioner til "en styrkelse af den beskæftigelsesmæssige indsats overfor de socialt udsatte" i årene 2005-2008. Puljen var målrettet den beskæftigelsesmæssige indsats på væresteder gennem etablering af mentor- og vikarordninger for socialt udsatte. Ligeledes i 2005 blev der udformet en pulje til etablering af modelprojekter for socialt udsatte. Puljen skulle "give socialt udsatte med omfattende problemer ud over ledighed mulighed for en tilværelse med meningsfyldte aktiviteter". Begge disse puljer var en del af udmøntningen af Satspuljen i 2005.

Men den generelt positive udvikling på arbejdsmarkedet har tilsyneladende ikke været tilstrækkelig til at forbedre de socialt udsattes samlede situation. Dette fører os videre til det andet forhold, der aktuelt karakteriserer socialt udsatte medborgeres mulighed for fleksibel beskæftigelse på alternative vilkår.

For det andet tegner der sig efter flere års tilløb en egentlig samlet offentlig diskussion (en diskurs) og meningsdannelse om socialt udsatte medborgeres integration via adgangen til meningsfuld beskæftigelse på alternative vilkår. Således har både eksperter og politikere fra hele det politiske spektrum løbende gennem 2007 og 2008 påpeget, at en af de største sociale udfordringer er at forbedre de socialt udsatte grupperes adgang til beskæftigelse. I efteråret 2007 udtalte velfærdsminister Karen Jespersen og forskningschef Niels Ploug fra SFI, at "en af de allerstørste udfordringer er at få de socialt udsatte i arbejde" (DR, P1, 14. september, 2007).

Diskussionen om de socialt udsattes beskæftigelsesmuligheder tager ofte udgangspunkt i, at der måske skal ny lovgivning og andre politiske rammer og initiativer til for at understøtte de socialt udsatte grupperes adgang til meningsfuld, fleksibel og lønnet beskæftigelse.

Under valgkampen i efteråret 2007 kom de socialt udsatte således kortvarigt på den politiske dagsorden, da Socialdemokraternes socialpolitiske ordfører Mette Frederiksen, beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen og formand for Rådet for Socialt Udsatte Preben Brandt på P1 morgen forholdt sig til et socialdemokratisk udspil målrettet socialt udsatte. Udspillet gik ud på, at det for en særlig gruppe af borgere skal være skattefrit at tage sig et arbejde, i hvert fald i en kortere periode. Socialdemokraterne foreslog, at folk som har stået uden arbejde i over 8 år og har været på kontanthjælp skal have mulighed for at tjene omkring 30 kr. i timen uden at blive trukket i kontanthjælp. Arbejdet kan f.eks. være reparation af stjalne cykler og vedligeholdelse af offentlige legepladser. Om forslaget fremførte Mette Frederiksen til P1 Morgen:

Vi tror på, at vi som samfund skal give en kontant belønning, ikke mange penge men alligevel lidt. Det afgørende er, at vi ikke skal starte nye store bureaukratiske systemer, men sørge for at dem der har været uden for arbejdsmarkedet i 10, 20 eller 30 år får en ny chance i det her samfund (P1 Morgen, d. 2. november 2007).

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen reagerede indledningsvist med at kvittere socialdemokraterne for, at de nu "finder ud af, at et økonomisk incitament spiller en rolle, når folk skal i arbejde"; men han brød sig ikke om selve forslaget:

Tænk på de mange hundredtusinder mennesker der står op hver dag og går på arbejde til overenskomsternes mindste betaling. Der vil det jo være noget svært for dem at acceptere, at andre kan hæve offentlig ydelse plus tjene penge oven i (Hjort Frederiksen til P1 Morgen).

Formanden for Rådet for Socialt Udsatte, Preben Brandt, var inviteret i studiet for at kommentere forslaget og fremførte, at det i første omgang slet ikke drejer sig om at få de socialt mest udsatte grupper i almindelig beskæftigelse; men om at udnytte det at arbejde og tjene penge til at forbedre deres livskvalitet:

Det forslag, som vi kom med i sin tid, er, at vi afbureaukratiserer det noget. Man får ikke så høj en timeløn, og man kan tjene noget ved siden af kontanthjælpen ligesom, studerende kan ved siden af SU. Det betyder, at der vil blive gjort noget, som er til gavn for os alle sammen, og nogle vil kunne tjene penge. De kontanthjælpsmodtagere, der – hvis vi skal være helt ærlige – ikke har en kinamands chance for at komme ind på arbejdsmarkedet (P1 Morgen, d. 2. november 2007).

Opsummerende er situationen i 2008 den, at der på den ene side er enighed om at gøre noget specifikt for de socialt udsatte. Derom vidner blandt andet puljer og andre tiltag på baggrund af de årlige Satspuljeforlig. På den anden side er der uenighed om, hvorvidt der skal mere aktivt indgribende politiske tiltag til end den generelle udvikling på arbejdsmarkedet suppleret af puljer og projekter der etableres gennem de årlige Satspuljeforhandlinger.

Uenigheden drejer sig først og fremmest om, hvordan man politisk kan tackle den rolle, det økonomiske incitament spiller, også for socialt udsatte. Problemet blev påpeget af SFI i rapporten fra 2004 og gentaget af Rådet for Socialt Udsatte i årsrapporterne fra 2007 og 2008.

Dette leder os frem til det tredje og sidste punkt, der karakteriserer de socialt udsattes beskæftigelsessituation. I tæt tilknytning til den genopblussede diskussion, er der ligeledes i årene 2007-2008 søsat flere interessante projekter med henblik på vidensopsamling om arbejdets betydning for socialt udsatte og med henblik på at skabe mere varige arbejdspladser, eventuelt på alternative vilkår.

For det tredje har 2008 budt på mange nye initiativer, som har til hensigt at forbedre socialt udsatte menneskers levevilkår og muligheder for integration på fleksible vilkår. I den forbindelse har der fra flere sider været fokus på betydningen af beskæftigelse for samfundets socialt udsatte borgere:

Hus Forbi har i samarbejde med Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) i foråret 2008 gennemført en undersøgelse blandt sælgerne af avisen. Hensigten er

blandt andet at afdække, hvad det betyder for den enkelte sælger i form af indtægt, øget livskvalitet og påvirkning af eventuelt misbrug at være engageret med salg af avisen. Undersøgelsen er interessant, idet den dokumenterer, at Hus Forbi fra i en tiårig periode at have været afhængig af økonomisk støtte fra Socialministeriet, i dag er økonomisk bæredygtig. Samtidig dokumenterer den, at de socialt udsatte sælgere oplever det som et økonomisk incitament, at de kan supplere deres pension eller konstanthjælp med indtægter fra salget af avisen. Endelig dokumenterer undersøgelsen en lang række gavnlige effekter, som salget har på den enkelte sælger, herunder at misbruget mindkes (Hansen m.fl., 2008).

Socialt Udviklingscenter (SUS) har ligeledes i foråret 2008 søsat et *Mikrolånsprojekt*, hvor socialt udsatte kan få erhvervsrådgivning og mulighed for at optage mikrolån til at kunne starte en selvstændig virksomhed. Der er tale om et pilotprojekt, der gennemføres med 10-15 socialt udsatte, der kunne tænke sig at starte en forretning. Hvis den socialt udsatte godkendes som iværksætter, udbetales der et mindre lån på mellem 1.000-50.000 kroner, og som låntager indlejres man i en professionel sammenhæng af coaching, netværk og finansiel rådgivning.

KFUM's Sociale Arbejde afsluttede i februar 2008 en større evaluering af projektet *Direkte i Arbejde*, som i løbet af en 4-årig periode havde som mål at guide 500 mennesker på kanten af arbejdsmarkedet i job eller uddannelse. I den afsluttende rapport fremføres det, at "735 borgere har været tilknyttet projektet i dets 4-årige levetid. Af disse er 425, svarende til knap 58%, guidet videre i beskæftigelse eller i uddannelse" (damtoft consult, 2008). Evaluator af projektet regner disse resultater for at være "overordentligt gode", når det ses i lyset af, at "målgruppen tilhører den mest udsatte gruppe af borgere i Danmark" (damtoft consult, 2008: 6).

Den almennyttige fond *Socialøkonomi.dk* er i 2008 blevet oprettet som et initiativ, der har til "formål at synliggøre og styrke den socialøkonomiske virksomhedsform og socialt iværksætteri i Danmark" (*socialøkonomi.dk*). Fonden støtter dannelsen af socialøkonomiske virksomheder, som ofte henvender sig til samfundets mest udsatte grupper. På fondens hjemmeside præsenteres organisationer som Settlementet, Hus Forbi og Plejehjemmet Louise Marie som gode eksempler på socialøkonomiske virksomheder.

Endelig har journalist og iværksætter Thomas Hye Knudsen i et kompagniskab med Jens Tage Nielsen i 2008 søsat *Daglejerne.dk*, der vil skabe et alternativt jobforum,

hvor virksomheder og jobsøgende kan møde hinanden for at udveksle konkrete arbejdsopgaver baseret på daglejerprincippet. Målet er at give flere i matchgruppe 4 og 5 mulighed for at bidrage med deres umiddelbare arbejdsevne ved at koble dem med arbejdsgivere, der har brug for arbejdskraft på daglejer-lignende vilkår (Thomas Hye Knudsen: *Daglejerne*).

Opsummerende: Socialt udsatte gruppers mulighed for integration via fleksibel beskæftigelse blev i 2007-08 sat på dagsordenen fra mange forskellige sider. På politisk

plan diskuteres det, hvorvidt lovændringer eller andre politiske indgreb er nødvendige for at forbedre de socialt udsattes økonomiske incitament til at arbejde. Der synes samtidig at være en stigende erkendelse af, at en positiv udvikling i de socialt udsatte gruppers muligheder for integration via beskæftigelse er afhængig af politiske initiativer. Sker dette ikke, vil de to væsentligste redskaber fortsat være den generelle udvikling på arbejdsmarkedet suppleret af en projekt- og puljekultur, der i perioder kan medføre enkelte forbedringer for afgrænsede grupper. Således forholder det sig, fordi socialt udsatte medborgere som regel vil stå bagest i køen til jobs. Både fordi de ikke betragtes som attraktive medarbejdere på arbejdspladserne, og fordi mange af samfundets allersvageste grupper ikke kan klare beskæftigelse på arbejdsmarkedets ordinære vilkår. Erfaringerne fra initiativer som Hus Forbi undersøgelsen, Daglejerne, Mikrolånsprojektet og Direkte i Arbejde understøtter imidlertid den opfattelse, at der ligger markante muligheder for at forbedre de socialt udsattes levevilkår ved at lette deres adgang til arbejde på fleksible vilkår.

2.1 SOCIALE VIRKSOMHEDER OG JOBSKABELSE FOR SOCIALT UDSATTE

Inden vi præsenterer resultaterne fra kortlægningen, vil vi kort redegøre for tre begreber, som ofte går igen i bestræbelser på at integrere socialt udsatte via nye organisations- og virksomhedsformer. Det drejer sig om 'socialt entreprenørskab', 'socialøkonomi' og 'social virksomhed', som på mange måder dækker det samme indhold. Alle tre begreber betegner en innovativ indsats for at skabe en social værdi. Men der er også nuancer.

Socialt entreprenørskab er et udtryk for den innovative handling, der skal medføre en social værdi, mens socialøkonomi og social virksomhed vedrører en tredje virksomhedsform ved siden af både den offentlige og den private kommercielle sektor.

Når vi specielt fokuserer på disse organisationer, er det fordi, presset for at skabe værdig integration gennem fleksibel beskæftigelse ofte kommer fra organisationer, der kan karakteriseres som socialøkonomiske virksomheder. Der er tale om organisationer, der ofte er baseret på et betragteligt element af socialt entreprenørskab.

Socialøkonomi og socialøkonomiske virksomheder er efterhånden velkendte størrelser på den europæiske scene blandt andet i form af såkaldte Work Integration Social Enterprises (WISE), der bliver omtalt flere gange i løbet af denne rapport (se f.eks. side 29ff).

Men begreberne social virksomhed og socialøkonomi er først for alvor begyndt at slå igennem i Danmark i de allerseneste år, selvom vi har en lang tradition for hybride organisationer beroende på et omfattende miks af ressourcer og interesser. Indtil for ganske nylig blev et begreb som 'social enterprise' for det meste forvekslet med virksomhedernes sociale ansvar og politikker rettet mod at gøre virksomheder mere socialt ansvarlige i betydningen Corporate Social Responsibility. Kombinationer som social og virksomhed, social og entreprenør, social og økonomi er først på det allerseneste begyndt at have en betydning for aktører, der søger at forbedre integrationen

af socialt udsatte grupper i Danmark. Men denne kortlægning viser et nyt socialpolitisk felt, der begynder at tage fart. Det består af organisationer, myndigheder og især sociale iværksættere, som er begyndt at samle sig omkring at tænke nye tanker om, hvordan socialt udsatte grupper kan forbedre deres levevilkår og opnå fleksibel beskæftigelse. Eventuelt på alternative vilkår; men helt sikkert med henblik på at forbedre deres samlede livskvalitet

Det er karakteristisk for de organisationer, vi har besøgt i Norge, Italien og Storbritannien, at de forener "the spirit of enterprise" med "the spirit of community". Det skal forstås på den måde, at de ikke er almindelige virksomheder, der først og fremmest har den økonomiske bundlinje som forretningsprincip; men de søger at skabe en social værdi for de marginaliserede grupper, de arbejder med (the spirit of community).

I lyset af de sidste 20 års udvikling i de europæiske velfærdsstater har den tyske forsker Adalbert Evers påpeget, at entreprenørskab og innovativ tænkning i dag er nødvendig i alle typer af organisationer, helt uafhængig af hvilken sektor de tilhører (Evers, 1999: 2). Pointen er, at socialt entreprenørskab og socialøkonomiske organisationer bryder de grænser op, som utallige eksperter og analytiske debatter har skabt, nemlig "grænsen mellem handlinger foretaget med henblik på individuel nytte og handlinger, der tjener almenvællets interesser" (Evers, 1999: 296).

Fænomener som socialøkonomi, social kapital, socialt entreprenørskab og sociale virksomheder udfordrer den konventionelle viden, vi har om velfærdsstaten generelt og specifikt om forudsætningerne for at skabe fleksible former for social integration målrettet samfundets socialt udsatte borgere og lokalsamfund. Begreberne og de erfaringer, de repræsenterer, er derfor gode instrumenter til at åbne for en mere dynamisk indsigt i et felt, som er under eksplosiv forandring.

Dette fandt vi levendegjort under vores rejser rundt til europæiske organisationer, der arbejder med jobskabelse og integration for samfundets socialt udsatte grupper.

3. TVÆRGÅENDE PERSPEKTIV PÅ

INTERVIEWUNDERSØGELSEN

Med henblik på at indkredse betingelser og indhold i alternative beskæftigelsesformer for udsatte borgere har vi interviewet en række personer, der i deres daglige arbejde er engagerede i at forbedre de socialt udsattes arbejds- og livsforhold. Interviewene handlede dels om at afdække deres konkrete erfaringer med at udvikle og gennemføre fleksible og alternative arbejdstilbud for socialt udsatte, dels om at få belyst barrierer og problemer samt at få forslag til, hvordan disse beskæftigelsesformer kan styrkes. Den efterfølgende analyse belyser rammer og indhold i alternative beskæftigelsesformer samt giver et indblik i, hvilke borgere disse initiativer rummer. Analysen er organiseret omkring tre temaer:

1. Hvordan forstås og beskrives gruppen af socialt udsatte?
2. Hvilke barrierer for iværksættelse af alternative beskæftigelse kan identificeres?
3. Hvordan kan alternativ beskæftigelse for socialt udsatte styrkes?

Analysen baserer sig på informant-interviews af en række nøglepersoner, som befinder sig inden for et felt af ministerier, interesseorganisationer, socialøkonomiske virksomheder, alternative beskæftigelsesprojekter, lokalsamfundsprojekter samt rådgivnings- og informationsvirksomheder. De tværgående læsninger af nøglepersonernes erfaringer og vurderinger med alternativ beskæftigelse peger på følgende hovedtræk.

For det første udtrykkes en alvorlig kritik af de vanskelige muligheder for at tilbyde meningsfuld beskæftigelse for udsatte borgere, og der peges på, at Danmark må lade sig inspirere af andre landes succesfulde aktivering af socialt udsatte.

For det andet peges på de uhensigtsmæssige barrierer, som det danske arbejdsmarked, lovgivning og praksis i dag rummer, og som virker hæmmende på udvikling af relevante og alternative jobmuligheder.

For det tredje eksisterer i dag et antal velfungerende alternative jobmuligheder, som matcher udsatte borgeres arbejdsevner og er samfundsmæssigt lønsomme – ligesom de bygger på og udvikler socialt udsattes motivation og kompetencer.

For det fjerde bør der sættes langt mere kraftfuldt på information, rådgivning og modeludvikling af sociale virksomheder og alternative beskæftigelsesinitiativer.

Og *for det femte* er det afgørende at få sat udviklingen af socialøkonomiske virksomheder og alternativ beskæftigelse på den samfundsmæssige dagsorden og udvik-

let bæredygtige modeller støttet af den private sektor, den offentlige sektor og det civile samfund.

3.1 HVORDAN FORSTÅS OG BESKRIVES DE SOCIALT UDSATTE

Mange af interviewpersonerne har beskæftiget sig med socialt udsatte og deres livs- og arbejdsforhold i mange år og kan derfor igennem deres fortællinger og vurderinger give indsigt i, hvordan aktivering og beskæftigelse af denne gruppe har formet sig. I øjeblikket beskriver en af interviewpersonerne gruppen således:

Jo, hvis vi tager dem for tiden, som ikke en gang kan aktiveres i matchgruppe 4 og 5, så er det virkelig røven af 4. division, altså. Vi kan knapt nok bruge dem i cafeen, og de kan heller ikke stå i vores økologiske butik. De kan lave en lille bitte smule i vores cykelværksted, men det er jo folk, som kan levere måske 10-15 timer om ugen med et eller andet. Det er folk, som er dømt ude af arbejdsmarkedet.

En anden interviewperson peger på, hvordan den generelle samfundsmæssige udvikling og herunder specielt arbejdsmarkedets udvikling får afgørende indflydelse på de muligheder for arbejde, som de socialt udsatte har.

Jeg har beskæftiget mig med socialt udsatte de sidste 30 år, specielt hjemløse. Og jeg har for meget længe siden undret mig over vores behandling af dem i Danmark. Jeg har været meget optaget af internationalt arbejde, og når jeg er nede sydpå i Europa, så jeg jo allerede dengang for 10-15 år siden et væld af projekter, hvor man hjalp socialt udsatte: hjemløse, psykisk syge og hvad det nu kunne være. Hvor man gav mulighed for at de kunne finde et forsørgelsesgrundlag gennem noget arbejde. Jeg undrede mig over, at vi ikke var så optagede af det i Danmark. At man næsten aldrig hørte det som en del af en diskussion eller i de temaer, der kom op, når man talte om socialt arbejde. Man hørte aldrig socialarbejdere nævne det. Og jeg gjorde mig også nogle tanker om, hvorfor de ikke gjorde det. Det var jo indlysende, at vi i DK forsørger gennem vores sociale lovgivning. Dernede fik de ingen forsørgelse. Og derfor var de jo pisket til at finde på noget. Og det, synes jeg, var et svært dilemma at tage op. For kunne jeg få skudt i skoene, at jeg syntes, man skulle tage kontanthjælp og pension fra folk? For det mener jeg jo ikke, at vi skal. Men samtidig var det også sådan, at jeg kunne se hernede, at der også blev skabt en identitet gennem arbejde. Så jeg syntes faktisk, at det var en udfordring, hvordan vi skulle gribe det an.

Danmark har været kendetegnet ved, at vi ikke i lige så høj grad som andre europæiske lande har udviklet en alternativ beskæftigelsesstruktur for særlige socialt udsatte og skrøbelige borgere. Det har ikke i nævneværdig grad været et tema, som de forskellige aktører har interesseret sig for, hverken i social- og arbejdsmarkedslov-

giving, fagforeninger, socialarbejdere, private virksomheder, offentlige institutioner eller i organisationer. Følgelig har den danske praksis og udvikling af alternative og fleksible beskæftigelsesformer for socialt udsatte først for nyligt for alvor begyndt at udvikle sig. Den samfundsmæssige udvikling og kvalifikationskravene til en arbejdsmarkedstilknytning har også medført, at familiens og det lokale netværks betydning omkring at integrere og praktisere omsorg for socialt udsatte og skæve eksistenser er blevet mindre og har fået vanskeligere betingelser. Det har en interviewperson observeret efter mange års arbejde med socialt udsatte:

Jeg har også tænkt på, at nogle af de unge indvandrere vi så, som gled helt ud, var psykisk syge og havnede på hjemløseinstitutioner – deres familier fortalte en historie. Hvis jeg nu komprimerer og generaliserer den lidt, så fortalte de – selvfølgelig i forskellige variationer – om, at denne unge søn, som var psykisk syg og ikke fungerede så godt, i nogle år var blevet passet af moren derhjemme. Han var gået ned nogle timer og havde hjulpet onklen nede i grøntforretningen. Men efter onklen havde haft besøg af Told og Skat, så skulle han ikke risikere det mere. Moren var også blevet sendt i aktivering, så lige pludselig var den struktur, de havde etableret for at tage hånd om og skaffe lidt beskæftigelse til sønnen, forsvundet. Onklen kunne ikke give ham en løn, kun en 20'er eller 50'er, når han havde været dernede. Så det netværk var blevet revet væk. Og nu havnede han i hjemløshed. Så igennem de sidste fem-seks år har jeg været meget optaget af, hvordan vi kan sikre nogle mennesker både et ordentligt levegrundlag, men også mulighed for at skabe sig en identitet gennem arbejdet. Og at føle tilfredsstillelse ved at man tjener nogle penge selv. På en ordentlig og værdig måde.

Interviewpersonerne synes alle at være enige om, at udviklingen af fleksible og alternative beskæftigelsesinitiativer må hvile på en særlig indsigt i og respekt for de udsatte borgeres livssituation. Denne indsigt skal kombineres med tiltro til, at disse mennesker er i stand til – i et kortere eller længere perspektiv – i de rette tilbud og rammer at udvikle en selvforsørgelse og et ansvar for eget liv. Dette skal kombineres med et metodekendskab og en fleksibel lovgivning, som giver rammer og muligheder for at udvikle de rette tilbud. Udsatte borgeres motivation har en afgørende betydning for om, og hvordan det kan lykkes at genintegrere disse i et aktivt samfundsnyttigt liv. Mange erfaringer viser, at når det lykkes at aktivere og gøre brug af udsatte personers motivation og kompetencer – som brændstof for en genintegrering på den samfundsmæssige arena, så er det en kraftfuld motor. Men 'motoren' fungerer ikke på samme måde som for øvrige borgere, som er i stand til at fungere på de præmisser, som et effektivt højmoderne samfund kræver. Det afgørende er her at konstatere, at udsatte og sårbare mennesker har motivation og interesse for at kunne bidrage og være aktive på de betingelser og med de formål, som giver mening for dem. Det viser de velfungerende sociale beskæftigelsesprojekter i Danmark. Den negativt drevne motivation – pisken – virker efter interviewpersonernes erfaringer ikke efter hensig-

ten. De ser ikke ud til at være i stand til at skaffe de resultater som ønskes: at sårbare udsatte mennesker kan (gen)indtræde på et arbejdsmarked i en bred forstand og på sigt blive delvist eller helt selvforsørgende:

Jeg tror ikke på modellen om, at hvis bare man skærer i ydelserne, så kommer man i arbejde. Jo, det vil sikkert gælde mig. Altså, hvis jeg pludselig synes, at jeg hellere vil ligge på min seng og skrive bøger. At jeg gad ikke arbejde og bare skulle have noget kontanthjælp, så ville det hjælpe, hvis man sagde, du får ingen kontanthjælp. Så skulle jeg nok komme ud og få bestilt noget. Men det jeg taler om er mennesker, der har en invaliditet, men ikke så alvorlig at de bliver tilkendt pension. Det kan godt være at nogle af dem gør, men der er også dem, der ikke ryger op over den grænse, man nu sætter, og som ikke kan opfylde de kriterier. Men som har en lang række sociale og måske også helbredsmæssige handicap, som gør, at det er svært for dem at fungere på det effektive arbejdsmarked. Og det skal vi altså løse ved at lave en eller anden form for så fleksibel, så ubureaukratisk og så ukompliceret en mulighed for at arbejde som muligt. Og som stadigvæk ville vinde ved at være meget lidt institutionspræget, i helt overført betydning. Stederne skulle være så sociale og miljøvenlige, at det ikke kun blev handicapsteder, men også kunne tiltale andre med en skæv adgang til arbejdsmarkedet – en skæv måde at se verden på. At man kunne sige det var en attraktiv anden måde at gøre det på. Lidt ligesom den slags frirum Christiania for eksempel repræsenterer. Hvor man jo ikke kun behøver at være flipper for at bo. Der bor også mennesker, som absolut ikke er flippere eller arbejdsløse. Jeg har for eksempel set en italiensk håndskomager, som arbejder derude. Hun er italiener, men har boet her i mange år. Hun har sit værksted derude – ved du hvad et par sko hos hende koster? Cirka 10.000 kroner. Hun syr dem også helt selv, og de er flotte.

Det er regeringsvedtagne social- og arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der sætter rammer om de socialt udsatte gruppers muligheder for at komme i fleksibel beskæftigelse. En anden interviewperson fremførte, at regeringen for nogle år siden gennemførte en politik, der nedsatte ydelserne "fordi folk skal have motivation for at gå i arbejde". Men det var et problem, at dette tiltag blev gennemført "før strukturen var på plads til at hjælpe folk, så de kunne blive i stand til at arbejde". Herved kommer et sådant tiltag næsten til at virke kontraproduktivt – dvs det mindsker de udsattes motivation til at igangsætte den personligt krævende proces det er at tage og fastholde et stabilt arbejde. En interviewperson forklarer dette således:

Udgangspunktet er, at vi har nogle folk, som har en masse begrænsninger i deres arbejdsevne. De er ikke fuldgod arbejdskraft, men har forskellige begrænsninger. Det kan være på grund af misbrug, det kan være på grund af en sindslidelse. Det kan være på grund af, at de simpelthen ikke har et ordentligt sted at bo. Og så magter man ikke at passe et ordentligt arbejde. Altså, hvis man bor på et forsorgs-

hjem, så er det utrolig svært at passe et almindeligt arbejde. Eller hvis man bor på et herberg. Eller måske overnatter på en natvarmestue eller overnatter på gaden – for at tage det helt ekstreme.

Samtidig peger en anden interviewperson på behovet for at kunne målrette indsatsen overfor mennesker, hvis livssituation af forskellige grunde har taget en negativ drejning. Her peges på, at tidsrammer og strukturer omkring beskæftigelsesmuligheder for udsatte borgere må kunne forvalte et individuelt skøn – for at etablere maksimal motivation og succes hos den udsatte borger. Dette handler om fagpersoners viden og erfaringer om, hvad der i dag har betydning for, at den tidlige indsats kan virke for at bringe personer på ret køl igen.

Hvis man siger man skal have været udenfor arbejdsmarkedet i mindst fem år, så er det det samme som at sige at den håndværker som har ført et ordentligt liv og som har passet sit arbejde osv, men som er kommet ind i en social deroute han skal bare gå og vente. Han har mistet sit ægteskab, konen er gået fra ham med de to børn og det hele er gået ned ad bakke. Han har drukket sig fra sans og samling og det har stået på i to år. Hvis han kunne hjælpes med at få et incitament efter to år, hvorfor skal han så gå og ydmyge sig eller gå helt til grunde i fem år? Så derfor synes jeg, at udover at der kan lægges et tidsperspektiv ind, skal der også lægges et individuelt skøn.

Gruppen af socialt udsatte er en mangeartet gruppe. Derfor er det nødvendigt med et differentieret kendskab til de enkelte grupperinger og det enkelte menneske. De udsattes ressourcer, tidligere livssituation, deres kompetencer som hidrører fra hvad de har lavet før deres deroute må afdækkes for at kunne vurdere og matche de udsatte personer med typer af arbejde og beskæftigelsestilbud. En nøgleperson som har mange projekterfaringer siger:

De svage arbejdsløse er efterhånden sådan, at det kræver megen økonomisk støtte til de virksomheder, der skal køre dem for at de kan hænge sammen. Med mindre man laver virksomheder for folk med psykiske handicap, og som i øvrigt ellers fungerer normalt. De kan godt drive en virksomhed nogenlunde fornuftigt. men de tunge grupper vi snakker om her, som primært er på værestederne, de kan ikke så meget i virksomhedssammenhæng – uden den fornødne støtte.

3.2 BARRIERER FOR ALTERNATIV BESKÆFTIGELSE/INDSATS

Interviewpersonerne, som har et bredt virkefelt inden for interessevaretagelse, ministerielt baggrundsarbejde, sociale frivillige foreninger, projektledere, rådgivning og vejledning og socialt entreprenørskab, peger på en lang række forhold, som alle frembyder barrierer for at øge omfanget og variationen af alternative fleksible be-

skæftigelsesaktiviteter. En interviewperson gør enkelt op, at der ligger en væsentlig arbejdsopgave i at skabe den rette indstilling og det rette grundlæggende fundament: "Der mangler rum og plads til de socialt udsatte. Alle har ret til at spille en rolle og alle har noget at tilbyde. Der skal ikke udelukkende tænkes i markedsefterspørgsel, men også i menneskeefterspørgsel." Her peges altså på en mentalitet – et grundlæggende menneskesyn – som skal være til stede som et grundlæggende fundament i lovgivning, på arbejdsmarkedet, i sociale institutioner og generelt i samfundet.

Men der kan også konstateres en række andre mere konkrete barrierer, som ligger i lønforhold, lovgivning, manglende samarbejde sektorerne imellem, i vaner og traditioner. De interviewpersoner, som har årelange erfaringer med beskæftigelsesprojekter for udsatte grupper, har klare forestillinger om og forslag til, hvad der mangler.

Det ene er lønnen. Folk skal have en ordentlig løn, hvis de skal gå permanent i en beskæftigelsesordning. Det andet er et regelsæt, som giver ro omkring sådan noget arbejde. Så de ikke bliver opfattet, som om de er i aktivering. Selv om de i princippet er det. For de bliver jo tjekket og målt på samme måde. Det tredje er noget støtte til økonomien for virksomheden. For man kan jo ikke lave forretning med de folk, fordi de ikke kan præstere ret meget. De kan være med, men de kan ikke tjene en virksomhed ind.

En anden barriere handler om økonomistyring og managementprincipper, som har vundet stadigt større indpas også i alternative beskæftigelsesprojekter. Herom siger en interviewperson:

Den værste barriere er den form for økonomistyring og tænkning, som vi har i øjeblikket. Den fokuserer alene på vækst og konkurrencedygtighed. Alt skal konverteres til arbejdskraft, det er det eneste, der dur. Og så tænker man slet ikke civilsamfundsmæssigt, lokalsamfundsmæssigt eller i hvilke ressourcer der skal til, for at man kan udvikle det. Det eneste man tænker i er ressourcer til erhvervslivet og arbejdskraft til offentlige institutioner. Mens hele den tredje sektor slet ikke er sat ind i den tænkning overhovedet.

En tredje barriere er de forskellige logikker og optikker som forskellige områder lægger ind over de alternative beskæftigelsesindsatser: beskatning, sociallovgivning, arbejdsmarkedslovgivning, kommunal forvaltningspraksis, osv. En interviewperson siger, at "de forskellige optikker er modstridende, og det er ikke ond vilje, men det passer bare ikke sammen. Det er sværere at finde frem til at få dem koordineret hensigtsmæssigt, fordi de hver især griber ind i andre logikker. Derfor tror jeg, at det kan være svært".

En fjerde barriere handler om den manglende viden, som mange aktører har om mulighederne for at etablere og drive beskæftigelsesprojekter og alternative arbejdspladser eksempelvis som socialøkonomiske virksomheder. Som en interviewperson der

arbejder med rådgivning og information fortæller: "Først og fremmest tror jeg, det et spørgsmål om, at der mangler viden om feltet. Der mangler oplysninger – information omkring det. Det er sådan en gråzone at have med at gøre, og det gør, at der ikke er så mange der ved, hvad det handler om, og dermed også har svært ved at støtte det, og måske endda svært ved at finde initiativ til at igangsætte noget som social iværksætter". En anden interviewperson, også med erfaring fra rådgivning og informationsvirksomhed, peger på, at der er markant mangel på information, rådgivning og netværksarbejde. Der mangler viden, som helt konkret retter sig mod metoder, modeller og konkrete redskaber til, hvordan man kan etablere og udvikle alternativ beskæftigelse: gode virksomhedsmodeller, mentorsystemer, finansiering og bankforhandlinger, udvikling af en 'business plan', overskudsgenerering og overskudsanvendelse.

Interviewpersonerne blotlægger et tankevækkende paradoks. På den ene side konstaterer de, at der er uenighed blandt de politiske beslutningstagere om hvilke grader af specialdesignede rammer, der kan tillades for at forbedre vilkårene for den socialt mest udsatte gruppe af medborgere. På den anden side fremhæver de mange gode eksempler på, hvordan der særligt i (løn)arbejdet ligger en væsentlig og uudnyttet mulighed for en forbedret livskvalitet for de socialt udsatte. Heraf kan vi slutte, at der er en diskurs i dag omkring alternative sociale beskæftigelsesprojekter, som på den ene side rummer evidens for, at der kan iværksættes initiativer, der kan bringe udsatte og sårbare borgere ind i mere stabile livsrammer med egen livsopretholdelse og samfundsmæssig nytteværdi. På den anden side ses også en politisk og kommunal modvilje eller nølende tilslutning til at fremskaffe det nødvendige lovgivningsmæssige og økonomiske grundlag.

Erfaringerne viser, at de udsatte gennem en arbejdstilknytning kan opnå anerkendelse af den væsentlige funktion, de kan spille, og faktisk allerede spiller i mange lokalsamfund. En interviewperson beskriver det således:

Når man arbejder som kontanthjælpsmodtager er hovedreglen at al indtægt modregnes. Så har man så en undtagelse der siger, at man kan få lov til at beholde 13 kroner af hver timeløn, man tjener. Dem skal man så betale skat af, arbejdsmarkedsbidrag og fanden og hans pumpestok. Det vil sige, at der ender med at være syv kroner tilbage. Det skaber ikke nogen motivation for folk. For det kræver at man føler, man klarer sig selv – at man har tjent sine egne penge. De udsatte har også forstået det dér med incitamenter – at det skal kunne betale sig. Det er da en logisk tanke, at hvis man skal gøre en indsats, så skal man også belønnes for det.

Arbejdsmarkedet udgør en væsentlig ramme for den socialt udsatte borgers mulighed for en beskæftigelse, der matcher den enkeltes profil og behov. Arbejdsmarkedets væsentligste parter har imidlertid ikke decideret travlt med at bistå de socialt udsatte med at skabe jobs og beskæftigelse, som måske nok kan forekomme alternativ; men som ikke desto mindre tilfører samfundet en nettogevinst og den enkelte medborger øget livskvalitet. En nøgleperson fremhævede en træghed blandt begge parter på det danske

arbejdsmarked (virksomhederne og fagforeningerne) med henblik på at gøre noget ved problemet: "Hvis jeg for eksempel går ind på Infomedia, hvor jeg godt kan finde på at søge på foreninger og alternativ beskæftigelse for eksempel, så dukker der næsten ingenting op. Det burde være omvendt. Det mener jeg faktisk er en mangel på solidaritet med den slags ting. Det er en af de barrierer, der er". En anden nøgleperson fremfører, at nogle kommuner kører et meget stramt indberetningssystem, der gør, at organisationer og virksomheder, der arbejder med alternativ beskæftigelse for socialt udsatte, hver tredje måned til kommunen skal indberette den enkelte medarbejders progression i forhold til at kunne passe et almindeligt job på det ordinære arbejdsmarked.

Ikke desto mindre fremhæver flere interviewpersoner samtidig netop udviklingen på arbejdsmarkedet som en mulighed, der inden for de seneste år har forbedret de socialt udsatte gruppers mulighed for beskæftigelse: "Nu er vi i en situation, som måske er kortvarig, måske længerevarende, det ved vi ikke, hvor beskæftigelsen er meget høj. Og hvor arbejdspladserne er mere villige til at gå på kompromis med, hvad der er fuldgod arbejdskraft. Derfor hører vi også rundt omkring om, at folk der bor på herberger kommer i arbejde". En interviewperson havde kendskab til et herberg, hvor nogle af beboerne var begyndt at komme i almindelig beskæftigelse, hvilket var helt utænkeligt for blot få år siden: En mand, som havde været alkoholiker, havde fået et chaufførjob. Det havde man forsværet for nogle år siden. Men nu var han kommet igennem et behandlingsforløb, og så sagde de "Jamen okay, hvis han er ædru, så kan vi godt bruge ham som chauffør".

Det interessante er imidlertid også hvordan aktører, som har indflydelse på socialt udsatte gruppers arbejdssituation, tolker og anvender rammerne. Hvis de socialt udsatte gruppers beskæftigelsessituation udelukkende afgøres af skiftende konjunkturer og udviklingen på arbejdsmarkedet vil området være præget af større tilfældighed, end hvis der formuleres nogle socialpolitiske målsætninger, der tager udgangspunkt i de socialt udsatte borgeres livssituation. Interviewpersonerne formulerede generelt, at der ofte er store modsætninger mellem de behov, den enkelte har og den måde de skiftende politikker administreres. Hvor den socialt udsatte medborger ofte har brug for en helhedsorienteret indsats over tid, er der tendens til at den indsats der tilbydes skal deles op i forskellige leverancer og pakker, der både i princippet og i virkeligheden kan leveres af forskellige udbydere:

Kommunen har meldt ud, at 75 procent af de aktiveringsmidler til matchgruppe 4 og 5 i 2008 vil blive brugt til fire ugers forløb. For ellers kan de ikke få deres refusion hjem. For at gøre det overskueligt på jobcentrene så vil de heller ikke have længerevarende forløb længere. I stedet vil man have standardiserede pakker: en jobpakke, en motivationspakke, en uddannelsespakke og en støttepakke. Disse pakker er forsøg på at specificere mere præcist, hvad der ligger i et kort forløb på højst tre måneder. Så har de lavet en stor visitationsguide til jobcentrene, hvor de har sagt, hvad der ligger i hvilke pakker. Med dette har de systematisk ødelagt alle vores projekter – ved at give ét af vores projekter én pakke, men ikke de andre pak-

ker og ved at give et andet projekt én pakke, men ikke de andre pakker. Så jeg har så sent som i formiddag ringet til direktøren og sagt, at hvis de holder fast i det, så lukker vi. For det kan vi ikke leve med, simpelthen. Det ødelægger fuldstændig de koncepter, vi arbejder med. Og de kan så eventuelt være imødekommende og sige, at så må vi se på det, eller også kan de sige, at der også er lige meget. At vi så ikke gider have det projekt mere. For de har ifølge rammeaftalen ikke pligt til at forhandle med os. Det er en ensidig aftale de har. Og fire ugers forløbene kan vi ikke bruge til noget stort set. For de dur over hovedet ikke i forhold til butikker og værksteder, sprogtræning og alt sådan noget. Og det ved kommunen også godt.

På den ene side fremhæver disse interviewpersoner et væsentligt strukturelt forhold. De organisationer, virksomheder og projekter, der samlet set arbejder målrettet med at skabe socialt innovative og ofte alternative beskæftigelsesmuligheder for samfundets socialt udsatte grupper har vanskeligt ved at levere en fagligt forsvarlig indsats i en tid, hvor enhver borger som blot har en rest arbejdsevne tilbage, skal ind på det ordinære arbejdsmarked. Kritikken retter sig mod, at sådanne projekter generelt tager udgangspunkt i en lokal virkelighed, hvor jobbet samtidig hænger sammen med lokalsamfundsudvikling, empowerment, forbedring af den sociale kapital etc. Alt sammen fænomener som ikke tillægges betydning i en politisk-administrativ praksis, der deler indsatsen op i pakker. På den anden side kan det ikke negligeres, at den positive udvikling på det almindelige arbejdsmarked under en højkonjunktur også kommer samfundets socialt udsatte til gode, idet, som vi så, også beboere på forsorghjem og andre institutioner, nu får forbedret deres mulighed for beskæftigelse.

Men det er et faktum, at den generelle beskæftigelsesudvikling for øjeblikket også kommer de socialt udsatte til gode og en interviewperson udfolder dette scenarie, som indskriver de udsatte grupper i et omfangsrigt lokalt kultur- og beskæftigelsesprojekt med potentialer for forandringer af et lokalsamfund:

På den ene side er det godt nok. Selvfølgelig, hvis man kan komme ind på det rigtige arbejdsmarked, så synes jeg da, at alle skal det. Men man kan sige, at lokalsamfundsmæssigt er det lidt et problem, at der ikke er flere ressourcer tilbage efterhånden. Jeg har altid tænkt beskæftigelse som et udviklingslaboratorium. Hvis man ikke kunne være på det rigtige arbejdsmarked, så kunne man udvikle en masse ting på alternative måder. Men den udviklingsmulighed er ikke så stor, når der ikke rigtig er ressourcer at arbejde med. Men det er ikke umuligt, man skal bare tænke mange flere ting sammen. Vi opererer i øjeblikket med et projekt som vi kalder 'Den levende by', som vi måske går i gang med. Det er hele det område her oppe fra Matthæusgade ned ad Dannebrogsgade, videre ned til Dybbølsgade, der ligger her. Landsbyggefonden skal i gang med de to indvandrerkarreer, der ligger lige her. Der skal laves et kæmpestort arbejde med at åbne dem op og bygge bro ud til samfundet. Vi har sportsbaner, de røde baner her, og der har vi for et stykke tid siden nedsat et pladslag, som skal arbejde med at lave det om til et spæn-

dende torv. Så ligger der en kirke her, som sandsynligvis lukker. Og som vi gerne vil have til noget kulturhus eller medborgerhus. Og så ligger vores organisation her. Der ligger nogle plejehjem her og en skole. Og der er det at vores 'Fælles Ansvar 2'-projekt, kan få en masse forskellige serviceringsprojekter ind her, hvis man samtidig begynder at lukke institutionerne lidt op. Hvis man ser det i en lidt større lokalsamfundssammenhæng, hvor både det offentlige, det private og det frivillige spiller sammen, så kan man givetvis åbne op for alle mulige små opgaver, som kan være med i et større fællesskab. Hvis man derimod placerer dem for sig selv i en virksomhed fra starten, så bliver de for ressourcefattige.

3.3 HVORDAN KAN ALTERNATIV BESKÆFTIGELSE FOR SOCIALT UDSATTE STYRKES

I denne rapport belyses hvordan der kan etableres et bedre grundlag for alternative beskæftigelsesinitiativer som beskæftiger og integrerer socialt udsatte grupper. Et væsentligt tema retter sig mod hvilke initiativer som efter vores nøglepersoners vurderinger er relevante og nødvendige. De interviewede nøglepersoner har alle forslag og overvejelser, som de finder kan styrke og kvalitetsudvikle alternativ socialøkonomisk beskæftigelse. Disse forslag og initiativer giver et godt overblik over, hvor mange forskellige forhold og rammer der skal etableres og være velfungerende for at give alternativ beskæftigelse for socialt udsatte et godt afsæt. Hvis alternative beskæftigelsesmuligheder og socialøkonomiske virksomheder skal styrkes, forudsætter det, at der sættes ind inden for følgende områder:

- det lovgivningsmæssige grundlag
- det økonomiske grundlag
- incitamentsstrukturer
- det rådgivningsmæssige grundlag
- udvikling af modeller
- tværsektorielt vækstgrundlag, samarbejdskultur og bæredygtighed.

Vi skal i det følgende kort skitsere hovedsynspunkter i disse punkter.

Lovgivning og økonomi

I det nuværende lovgivningsmæssige grundlag, som alternative beskæftigelsesinitiativer skal fungere i forhold til, ser der ud til at være et mismatch mellem alment accepterede socialpolitiske intentioner og de reelle muligheder for at skabe beskæftigelse for denne særlige borgergruppe. En interviewperson siger:

Jeg synes at nogen af de overordnede problemer er at lovgivningen nogle gange strider imod de mange gode intentioner. Vi har lavet en socialministeriel ansøgning, hvor vi vil lave et 'handyman-team' og der støder vi ind i en lovgivningsbar-

riere om udveksling af ydelser set i forhold til sort arbejde. Der er en masse snitflader som modvirker incitamentsstrukturer – til trods for at alle er enige om i den politiske agenda, at det er vigtigt at have nogen incitamentsstrukturer – nogle positive gulerødder og nogle negative som pisk. Incitamentstrukturer er vigtige i forhold til de absolut svageste borgere, som måske har rendt fra det ene beskæftigelsestilbud til det andet uden at komme tættere på arbejdsmarkedet. Eller ikke har kunnet gennemføre det ene eller det andet. Så derfor er det hensigtsmæssigt at lave nogle positive incitamentsstrukturer. Det kunne f.eks. være at ud over kontanthjælpen kunne man tjene 30 kr i timen. Det er et konkret forslag og jeg synes det er glimrende.

Et andet forhold handler om hvordan man kan balancere markedet og opfyldelse af markedsvilkår og konkurrence og hensynet til at dette er specielle virksomheder som opererer på specielle vilkår. Herom siger en interviewperson:

Man må være åben over for en vifte af virksomheder, som prøver at klare sig på arbejdsmarkedets vilkår. For eksempel autistvirksomheden 'Specialisterne' i Århus – de vil jo klare sig på markedsvilkår. Men man må også sige, at det er ulogisk, hvis vi med én eller anden form for offentlige tilskud, kunne få den slags virksomheder til at køre uden at være konkurrenceforvridende. Hvis vi på én eller anden måde kunne sikre folk et rimeligt udkomme. Hvis de selv kan tjene til halvdelen af deres udkomme, hvorfor kan vi så ikke lave sådan en konstruktion? Og det er der at vi kommer ind i spørgsmålet om kontanthjælp og samspil med arbejdsindkomst.

Flere interviewpersoner peger på det ulogiske i, at hvis man grundet en vurderet arbejdsevne får tilkendt førtidspension, så er der mulighed for at supplere indtægter ved siden af, mens dette ikke er muligt for kontanthjælpsmodtagere:

Men hvis du er på kontanthjælp, og det sådan set er endnu mere oplagt at skulle ud på arbejdsmarkedet, så har man nogle dårligere incitamentstrukturer. Over for dem, hvor systemet må sige "okay, vi har erkendt, at du nok ikke rigtig kan klare dig på arbejdsmarkedet," har man nogle bedre incitamenter, end over for de, der kan begynde at arbejde. Det er fuldstændig at vende tingene på hovedet. Sådan nogle ulogiske ting, dem må man prøve at få udfordret politisk. For man har lagt en række projekter døde gennem denne praksis.

Kommunernes placering og betydning for den videre udvikling og konsolidering af dette beskæftigelsesområde er helt afgørende og centralt. Det sociale og det sundhedsmæssige område og ikke mindst det frivillige område har alle væsentlige aktier og interesser i at få alternativ beskæftigelse til at fungere. Men kommunerne har haft en tendens til at blive overset og har heller ikke involveret sig i tilfredsstillende grad i denne udvikling, mener flere interviewpersoner.

Hele frivilligsektoren, og i særdeleshed den frivillige sociale sektor, er ekstremt vigtig at få involveret i det her. De er jo allerede godt på banen. Så synes jeg, at kommunerne er meget overset i denne debat og indsats. Uanset den er så spæd som den er, så får kommunerne slet ikke den opmærksomhed, de skal have. Jeg mener, kommunerne er helt afgørende af få med på banen. Kommunerne har i mange tilfælde en stor interesse i det her. Ikke som et enten-eller, men som en samarbejdspartner, som et supplement, som jeg var inde på før. Erhvervslivet er interessant på mange fronter, men særligt i et reelt forretningsmæssigt samarbejde i et partnerskab med sociale økonomiske virksomheder eller de her alternative virksomheder som underleverandør. Underleverandører til virksomheder er for mig at se lige til højrebenet. Socialøkonomiske virksomheder inden for rengøring i en stor kommune har budt ind på opgaven i konkurrence med alle mulige andre virksomheder og har vundet dem. Det kan godt være de måske har været lidt dyre, det tvivler jeg egentligt på, de har været, men man har simpelthen fra virksomhedens ledelse valgt at sige, at vi har her muligheden for at engagere sådan en virksomhed her, og de lever op til vores kvalitetskrav og kapacitetskrav og så videre. Dem nupper vi.

Incitamentsstrukturer

Alle nøglepersoner med erfaring inden for det alternative beskæftigelsesområde peger på nødvendigheden af incitamentsstrukturer og -systemer. Det er ikke blot de udsatte personer som af gode grunde kan have behov for at kunne se et personligt formål og værdi af at ændre på vanskelige livsmønstre. Også stort set alle andre aktører inden for området har behov for incitamenter: projektledere og sociale entreprenører, private virksomhedsejere, offentlige ledere og medarbejdere samt politikerne. En erfaren projektmager siger for eksempel:

Jeg ville ønske mig et egentligt defineret tredje arbejdsmarked som siger, at under visse omstændigheder kan man få lov til at gå på et arbejdsmarked, hvor man kan se frem til at blive i mange år, hvis det er det, man har brug for. Og som man selvfølgelig også kan se frem til at forlade, hvis man på et tidspunkt bliver så god, at man kan komme ud på det rigtige arbejdsmarked. Så der skal være nogle regler omkring det tredje arbejdsmarked, som definerer det og siger noget om hvilken løn borgeren skal have.

Der knytter sig et alvorligt paradoks til de rammer og muligheder som den danske social- og arbejdsmarkedslovgivning har etableret for socialt udsatte personer. Til trods for andre intentioner er det overordentligt vanskeligt at vende tilbage til det ordinære arbejdsmarked, hvis man først har været udenfor og er havnet i marginalen af det danske samfund. For det skarpe blik kan det danske system siges at have skabt et samfundssystem som på grund af de skærpede konkurrencevilkår og samfundsudvikling ikke kan integrere alle borgere, men som omvendt ikke endnu har udviklet

tilstrækkelige differentierede alternative beskæftigelsesmodeller, som kan opfange og genintegre samme borgere. En interviewperson perspektiverer det således:

Vi har kontanthjælpsmodtagerne – de skal også forberede sig til arbejdsmarkedet. Det er ikke i form af en lang og fin uddannelse. Det er i form af en social læring og i form af at erhverve nogle praktiske kundskaber. Men hvorfor skulle disse forløb være så meget dårligere end at man er studerende? Hvorfor skal de, der ligger nede i bunden, have de allerringeste vilkår for at komme tilbage? Det er da ikke logisk – det hænger ikke sammen. Sådan nogle ting er noget, vi prøver at få ændret strukturerne for. Så vi laver muligheder i stedet for at lukke af og sige, at det er nogle dovne slamberter, som bare skal arbejde hurtigst muligt.

På dette tredje eller alternative arbejdsmarked viser interviewene, at der allerede er udviklet en righoldig både praksis og idebank, hvor mange ildsjæle, projektmagere, offentlige og private ansatte – i et samarbejde med de socialt udsatte – har udviklet konkrete jobtilbud:

Vi har ladet os inspirere en del af andelstanken, og vi har ladet os inspirere af Projekt Menneske netværket, som igen har ladet sig inspirere af typisk den italienske tanke. Her har mange inden for stofmisbrug lavet virksomheder som sociale andelsvirksomheder eller kooperativer. I Sverige har man også udviklet en del inden for området af sindslidende og det har de set med stor interesse på i frivillighedsverdenen, som har været interesseret i at undersøge dette nærmere. Vi vil gerne lave bæredygtige beskæftigelsesfællesskaber hvor vi f.eks. laver en madbod og hvor vi oplærer borgere til at varetage denne virksomhedsfunktion. Der skal bestilles ketchup og sennep og ristede løg og der skal bestilles pølser og de skal laves på en bestemt måde og man skal have hygiejnecertifikat og man skal kunne lidt i forhold til økonomi og man skal indbetale til skat.

Incitamentsstrukturerne er på den ene side tæt knyttet til det lovgivningsmæssige og de økonomiske muligheder, men kan på den anden ikke kun reduceres til dette. Også i den konkrete tilrettelæggelse og ledelse af alternative beskæftigelsesprojekter arbejdes med incitamenter, som fokuserer på at inddrage og myndiggøre de udsatte borgere gennem en gradvis indfasning af ansvar og tilrettelæggelse af arbejdsopgaverne. Den alternative beskæftigelse skal altså kunne udvikle og realisere produktionsprincipper og organisationstilrettelæggelse som baserer sig på respekt, ligeværd og en aktiv inddragelse og medbestemmelse.

Rådgivning og udvikling af modeller

For at inspirere til udvikling af flere fleksible arbejdspladser for socialt udsatte og for at give et kvalificeret sparrings-tilbud til allerede eksisterende socialt orienterede

beskæftigelsesprojekter peger flere interviewpersoner på et udækket behov for rådgivning og udvikling af socialøkonomiske virksomhedsmodeller.

Rådgivning af socialøkonomiske virksomheder er på sin vis identisk med den man kan få i mainstream iværksætter- og rådgivningsuniverset. Men den adskiller og differentierer sig også ved for eksempel at det er en anden konstruktion man skal etablere, når man skal have eksempelvis en række brugere af en varmestue til at gå med ind i ejerkredsen af en virksomhed. Det tror jeg ikke der er ret mange af de her iværksættercentre, der har beskæftiget sig med. Jeg ved også mange af dem har svært ved at rådgive iværksættere i forhold til at samarbejde med kommuner og byde ind på kommunale udbudsforretninger. Der kræves nogle helt særlige kompetencer i det her regi.

Flere peger også på at der er brug for et yderligere fokus på hvilke modeller som kan virke understøttende for den fortsatte udvikling af socialøkonomiske virksomheder og projekter. Det kunne dreje sig om udvikling af 'business plans', af økonomiske kalkuler, af markedsføringsstrategier og af partnerskaber mellem private, offentlige partere såvel som frivillige sociale foreninger.

Så er der noget med partnerskabsmodeller. Den her type virksomheder vil typisk have behov for at indgå et partnerskab med måske andre af de utraditionelle virksomheder og i hvert fald med erhvervslivet og i særdeleshed også med kommunerne. Så partnerskabsviden er der stort behov for.

En erfaren projektmanager peger på, at der ganske enkelt er behov for en langt større synliggørelse af socialøkonomiske virksomheder og alternativ beskæftigelse – både overfor erhvervslivet, arbejdsmarkedet, det sociale system og generelt i samfundet. Synlige konkrete projekter med socialt udsatte som ansatte og som producerer en lang række forskellige produkter og services. Danmark bør lade sig inspirere af andre lande: England, Norge som med succes har udviklet nye modeller hvor socialt udsatte kan få muligheder for at arbejde på måder og i systemer som passer til dem. Hvorfor skullet dette ikke også kunne virke lige så succesfuldt i Danmark, spørger denne projektmanager. Tiden er inde til at kooperativer og sociale virksomheder kan få en ny æra i Danmark. Disse virksomhedstyper er i stand til at udvikle produktprofiler og organisationsformer som kan matche socialt udsatte såvel som andre særlige grupper.

Tværasektorielt vækstgrundlag og samarbejdskultur

Sociale virksomheder og alternative beskæftigelsesindsatser kan ikke fungere som selvstændige øer, men er afhængig af at indgå i et samspil og netværk med det omgivende lokalsamfund. De er afhængige af at væsentlige samfundsmæssige, politiske, sociale og erhvervsmæssige aktører viser interesse, opbakning og støtter udviklingen

af et eksperimenterende, inkluderende og tolerant arbejdsmarked og social praksis. Interviewpersonerne fortæller om dette afgørende samarbejde, som i en række tilfælde fungerer godt, men peger også på at der savnes et afgørende træk som får placeret socialøkonomiske virksomheder på den samfundsmæssige dagsorden.

Jeg tror, at det er vigtigt, at vi får taget en snak med de instanser – her tænker jeg blandt andet på politikerne – som til dagligt arbejder med løsningen af de sociale og sundhedsmæssige problemstillinger. Og får dem drevet ind i en snak om, hvor vi er nu. Vi har et samfund, og vi har en kæmpe offentlig sektor og et velfungerende erhvervsliv og et godt samarbejde mellem de størrelser. Vi har også en fantastisk mængde frivilligt arbejde i Danmark som besidder enorme ressourcer, men på trods af det så mangler vi stadig at få løst nogle af de her sociale problemer og udfordringer. Vi har stadig en masse hjemløse på gaden. Vi har stadig børn, der ikke får den pleje og omsorg, der skal til. Vi har nogle ældre mennesker som bestemt godt også kunne have det bedre og ikke mindst vores handicappede, en lang række svage og udsatte mennesker som vi mener, det her kan være et alternativ til. Det her kan være et supplement til de eksisterende indsætter og vi må få politikerne draget ind i denne snak om, hvad det egentlig er der skal til. Få skabt en kultur omkring dette område i det danske politiske miljø.

De interviewede personer fortæller med afsæt i en del års konkret arbejde med alternativ beskæftigelse for socialt udsatte at de både har oplevet interesse og opbakning, men også træghed, regelrytteri og manglende støtte. De peger på at der er behov for at sætte socialøkonomi og alternativ beskæftigelse mere offensivt på den samfundsmæssige dagsorden og få engageret vægtige aktører som erhvervsliv, sociale myndigheder og sociale foreninger i sammen at skabe vækst inden for dette område.

Jeg synes jo socialøkonomiske virksomheder kan anvendes inden for miljøområdet, på det sociale område, på det sundhedsmæssige område og på kulturområdet. Her er der basis for indsætter og her er det vigtigt at indtænke de nye virksomhedsmodeller i forhold til den fremtidige måde at udvikle erhvervskulturen i Danmark. Det er vigtigt at skabe en bæredygtighed i forhold til det sociale iværksættereri. Om det fører til den ene, den anden eller den tredje virksomhed, det er sådan set lige meget – det der er interessant at få skabt en bæredygtig, social iværksætterkultur i Danmark. Og ikke mindst er det vigtigt at få skabt en bæredygtig virksomhedskultur også. De hænger selvfølgelig sammen de to ting, men det at skabe en bæredygtighed blandt de eksisterende og kommende socialøkonomiske virksomheder og andre former for virksomheder af særlig karakter, det ser jeg som det helt afgørende.

4. ALTERNATIV BESKÆFTIGELSE OG INTEGRATION

AF SOCIALT UDSATTE I EUROPA

Dette kapitel er et resumé af Roger Spear *Alternative Employment and Integration of Socially Disadvantaged People in Europe*. Roger Spear fra Open University i Storbritannien er tilknyttet Center for Socialt Entreprenørskab som gæsteprofessor, endvidere er han medgrundlægger af det europæiske forskernetværk EMES. Roger Spears bidrag til rapporten kan læses i sin fulde længde i bilag 1.

WORK INTEGRATION SOCIAL ENTERPRISE (WISE)

Selvom Danmark har meget lav arbejdsløshed og den højeste beskæftigelsesgrad i Europa, er der stadig dele af befolkningen, som reelt er ekskluderede fra at kunne have et arbejdsliv. Derfor er det sandsynligt, at samfundets socialt mest udsatte, som hjemløse og misbrugere og folk med en blanding af store sociale og psykiske problemer, har brug for specielle rammer og tiltag for at kunne vinde fodfæste både i samfundet og på længere sigt måske endda også på det ordinære arbejdsmarked:

Hvis flexicurity modellen, der er effektiv i forhold til personer, som befinder sig tæt på arbejdsmarkedet, er utilstrækkelig for personer, som befinder sig længere væk (de mere ugunstigt stillede) står valget for 'policy makerne' mellem at vurdere hvorvidt mainstream politikken kan tilpasses de socialt ekskluderede eller at støtte specielle modeller, der arbejder på at integrere de mest sårbare (Spear, bilag 1).

Trods flexicurity modellens succes med at integrere personer tæt på arbejdsmarkedet, ser det ud til, at den ikke har samme grad af succes i forhold til samfundets socialt udsatte. På den baggrund er der ikke blot i Danmark, men i Europa generelt stærke vidnesbyrd på, at der må investeres i specielle programmer og virksomheder/organisationer, såfremt beskæftigelse skal anvendes som middel til integration af socialt udsatte.

Blandt sådanne europæiske tiltag finder vi WISE, der står for Work Integration Social Enterprises. Fænomenet WISE består af organisationer, som er funderet på en blanding af sociale og økonomiske værdier og målsætninger.

Det europæiske forskernetværk EMES har gennem omfattende empirisk forskning afdækket fire økonomiske og fem sociale faktorer som WISE ofte afspejler i deres virke med at integrere socialt udsatte gennem skabelse af arbejdspladser og jobtræning. Disse faktorer er:

Økonomiske faktorer:

1. Kontinuerlig produktion og salg af varer eller serviceydelser
2. Høj grad af autonomi
3. Et vist niveau af økonomisk risiko
4. Et minimum af betalt arbejde

Sociale kriterier:

1. Et initiativ lanceret af en gruppe borgere
2. Beslutningstagning baseres ikke på finansielt ejerskab
3. Deltagerorientering der involverer de personer som berøres af aktiviteten
4. Begrænset "profit distribution"
5. Et udtalt ønske om at komme lokalsamfundet (community) til gavn

Tilsyneladende er der et voksende antal europæiske initiativer og organisationer, som arbejder med forskellige former for miks af ovenstående sociale og økonomiske kriterier med henblik på at skabe integration og inklusion. Baggrunden er, at den generelle aktive arbejdsmarkedspolitik ikke altid er effektiv i forhold til at sikre de socialt udsatte et værdigt liv, selvom omfattende forskning dokumenterer, at der er mange individuelle og samfundsmæssige gevinster knyttet til integration af socialt udsatte ved hjælp af alternative beskæftigelsesinitiativer (se de efterfølgende kapitler i denne rapport).

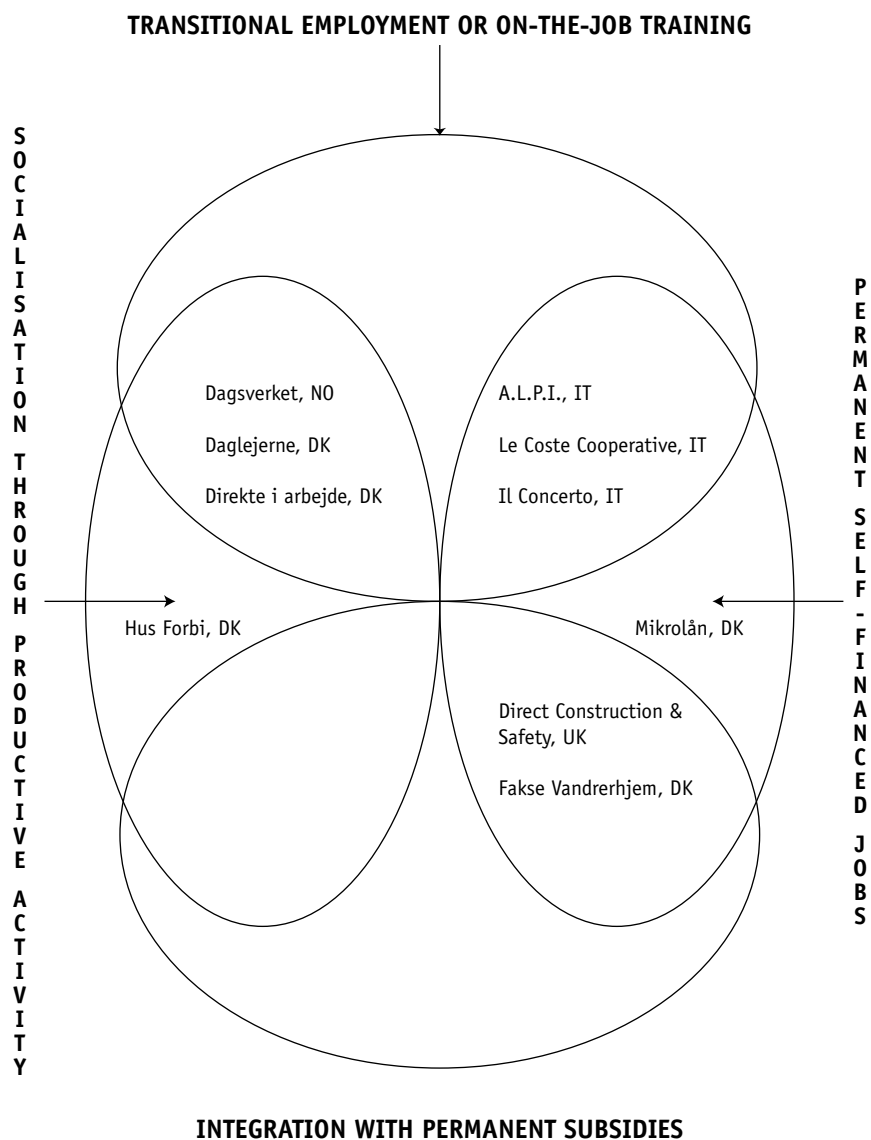
Blandt barriererne i mange europæiske lande for udvikling af alternative beskæftigelsesmuligheder finder vi den velfærdsfælde, som består i, at mennesker hverken må have lønnet beskæftigelse eller frivilligt arbejde samtidig med, at de modtager kontanthjælp og andre ydelser. Ikke desto mindre er der på europæisk plan et opbrud i gang på dette område, blandt andet i lande som Norge, Storbritannien, Frankrig og Italien.

Den europæiske forskergruppe, EMES, afsluttede i 2004 en undersøgelse af 165 europæiske organisationer, der blev karakteriseret som WISE, det vil sige sociale virksomheder, der arbejder med forskellige former for arbejdsmarkedsintegration. Resultaterne gjorde det muligt at opstille en model for fire typiske måder at lave beskæftigelse målrettet en meget bred kategori af socialt udsatte. Figuren på næste side viser, at der er fire måder som er de mest typiske i europæiske WISE (se endvidere bilag 1, Figure 1: Modes of Integration). I figuren har vi indsat nogle af de organisationer, der omtales i denne rapport.

Transitional employment: Her er hensigten at lette overgangen til det ordinære arbejdsmarked for en målgruppe, der er tæt på arbejdsmarkedet; men som har brug for forskellige former for opkvalificering og træning i et afgrænset tidsrum.

Creation of permanent self-financed jobs. Her er hensigten at etablere stabile og økonomisk bæredygtige arbejdspladser for personer, som befinder sig længere væk fra det ordinære arbejdsmarked. I startfasen af et beskæftigelsesforløb anvendes offentlige subsidier til at kompensere for målgruppens manglende produktivitet. Efter

Figur 1: Modes of integration in WISE



afslutningen af den periode, hvor der modtages offentligt tilskud, bliver medarbejderen aflønnet via organisationens egne ressourcer, herunder især markedsbaserede ressourcer.

Integration with permanent subsidies. Denne type af WISE omfatter beskyttede værksteder og henvender sig til handicappede og socialt udsatte personer, som ikke vil have mulighed for arbejde på det ordinære arbejdsmarked hverken på kort eller mellemlangt sigt. Til gengæld tilbyder organisationer af denne type stabile jobs, som bliver permanent understøttet af de offentlige myndigheder.

Socialisation through work or productive activity. Den sidste type har ikke professionel integration på det åbne arbejdsmarked som målsætning. Hensigten er at tilbyde integration og resocialisering ved at udnytte den sociale kontakt, der ligger i deltagelsen i et produktionsfællesskab. Disse organisationer henvender sig primært til personer med seriøse sociale problemer, herunder narkomaner, alkoholikere, tidligere straffede etc.

Der er stærke vidnesbyrd fra hele Europa (Nyssens, 2006; Spear and Bidet, 2005), der understøtter gevinsten ved at investere i sådanne skræddersyede organisationer og programmer, der har specialiseret sig i at bringe socialt udsatte grupper tilbage i samfundet og ofte endda også på det ordinære arbejdsmarked. Organisationerne (WISE) har specialiseret sig i at tilbyde trænings- og uddannelsesprogrammer samt tilbyde beskæftigelse for socialt udsatte befolkningsgrupper samtidig med, at de genererer indkomst. Organisationerne har typisk et miks af ressourcer bestående af subsidier, indkomst via salg serviceydelser og produkter og de ressourcer der knytter sig til frivillig arbejdskraft.

Der er specielt tre trends i Europa, som har understøttet væksten og institutionaliseringen af WISE:

- Som resultat af Lissabon strategien for vækst og jobskabelse har der været et øget fokus på beskæftigelse frem for på arbejdsløshed, som har øget socialt udsattes deltagelse på arbejdsmarkedet.
- Knyttet til det samme fokus har der været en øget interesse for socialt udsatte grupper, som modtager anden form for socialt underhold og ydelse end arbejdsløshedsunderstøttelse. Og på baggrund af et øget antal i hele Europa, er der udviklet strategier for at hjælpe denne gruppe.
- Der har været en højere grad af prioritering af at skabe social sammenhæng og social inklusion af socialt udsatte og andre borgere, som er langt fra arbejdsmarkedet.

Mange lande har investeret i en aktiv arbejdsmarkedspolitik (AMP) med henblik på at forbedre arbejdsmarkedets effektivitet. Imidlertid er de standardiserede AMP programmer ikke altid så effektive i forhold til de socialt udsatte, fordi der er behov for at operere med andre målsætninger end udelukkende jobtræning. Sådanne målsætninger kræver udvikling af særligt tilrettelagte forløb for den specifikke målgruppe.

I forhold til at forbedre beskæftigelsesgraden og til at adressere de socialt udsatte er der tre 'fra bistand til arbejde' filosofier, som integreres i arbejdet i de europæiske WISE. Det drejer sig om:

Managing social risk (håndtering af sociale risici): I det postmoderne samfund er der mange sociale risici, som har indflydelse på overgangen til beskæftigelse. Disse omfatter forældede kvalifikationer, arbejdsintensitet og stress, som kan medføre, at man ikke er i stand til at udføre arbejdet; det kan være risici forbundet med tilbage-trækning fra arbejdsmarkedet, kriminalitet eller misbrug. Endvidere kan forandringer

i familiestrukturen medføre hjemløshed, lovovertrædelser og mangel på sikkerhedsnet. Socialt udsatte har behov for substantiel støtte i forhold til at tackle sådanne sociale risici, og WISE er specielt effektive både i forhold til den ikke finansielle og i forhold til formåen og duelighed (capability).

Economic/insurance approach: Denne tilgang er baseret på et rational choice perspektiv og omfatter økonomiske incitamerter som for eksempel nedsættelse af skat, goder på arbejdspladsen eller hævnning af minimumslønnen eller skatteloft i forbindelse med tidlig tilbagetrækning. Sådanne incitamerter ser ud til at have en effekt for ældre eller for folk, som befinder sig i den nederste del af arbejdsmarkedet. Til gengæld har nedsættelse af understøttelse eller sociale ydelser ikke haft den forventede effekt

Capabilities/ resources approach: Denne tilgang fokuserer på at øge den enkeltes evne og formåen i forhold til arbejdsmarkedet, og investering i træning og opkvalificering er derfor væsentlige elementer i strategien. Dette kan have den fordel, at produktiviteten øges. Men højere økonomiske ydelser kan også være medvirkende til, at det bliver lettere for den enkelte at finde job, idet det giver mulighed for at abonnere på aviser, internet mv., eller at man har bedre råd til transport.

På trods af at den økonomisk/ forsikringsmæssige tilgang er besluttet på et makro niveau, er der betydelige muligheder for at målrette støtten til målgruppen både i forhold til at tackle de sociale risici og til at forbedre målgruppens kapabilitet. Mange WISE tilbyder jobs med løn samtidig med, at der foregår træningsaktiviteter, og således kombineres både en økonomisk og kapabilitets tilgang.

Eksempler på innovative europæiske initiativer

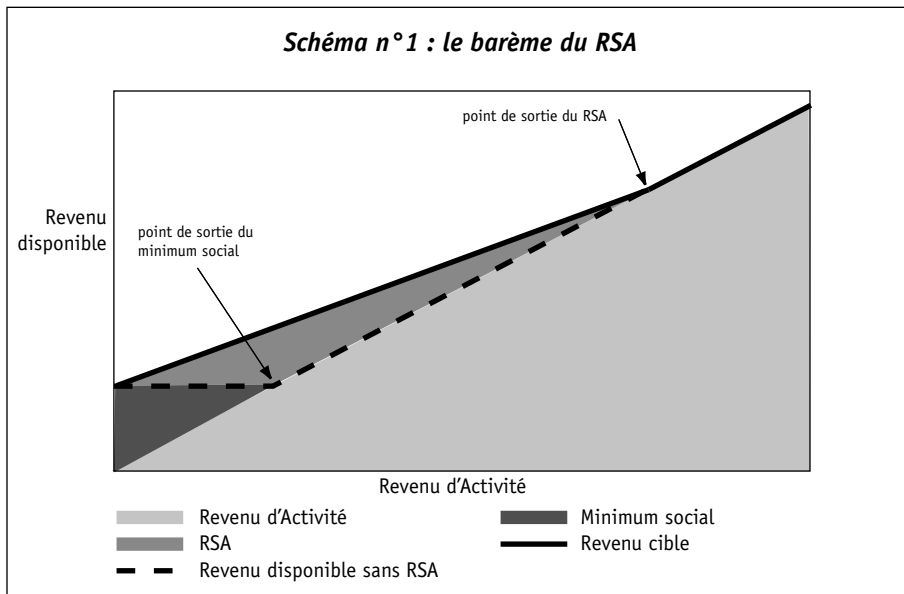
I denne rapport har vi undersøgt initiativer til alternativ beskæftigelse af udsatte grupper i Norge, England og Italien, som alle bidrager med innovativ erfaring, og som vi redegør for i kapitel 5. Herudover er der erfaringer og tiltag fra hhv. Frankrig, Finland, Italien og England, som kan være med til at komplementere vore casestudier.

Som en strategi til bekæmpelse af fattigdom har den franske regering i sommeren 2007 besluttet at indføre et forsøg med en ydelse kaldet Revenue de Solidarite Active, RSA (jf. figuren på næste side). Formålet er, at give modtageren af de sociale ydelser en samlet øget indkomst ved beskæftigelse. Det vil sige, at de sociale ydelser kun beskæres med en vis andel, når den socialt udsatte opnår supplerende indkomst gennem beskæftigelse. Ministeriet har anbefalet, at op til 70% af den indtægt man skaffer sig ved arbejde kan beholdes uden, at der trækkes i den sociale understøttelse.

RSA ydelsen erstatter således de eksisterende sociale mindsteydelser, og reduceres kun med en andel af det, der tjenes ved arbejde. Det betyder, at der en gevinst ved at påtage sig arbejde og et incitament til at øge arbejdsindsatsen.

I Finland blev massearbejdsløsheden og den økonomiske krise i begyndelsen af 90erne anledning til, at der blev udviklet helt nye typer af sociale virksomheder. Midt i 90erne etableredes første arbejdskooperativer og ved årtusindskiftet var der

Figur 2: RSA (Revenu de Solidarite Active)



Forklaring:

Revenu disponible: disponibel indkomst

Revenu d'activite: indkomst fra arbejde

point de sortie du minimum social: punktet, hvor underhold ikke længere bliver betalt

point de sortie du RSA: punktet, hvor RSA støtten ophører

omkring 300, som beskæftigede ca. 3000 tidligere arbejdsløse og heraf var 10 % indvandrere fra det tidligere Sovjetunionen. Arbejdskooperativerne skulle komplementere de statslige arbejdsformidlinger og jobcentre, som havde vanskeligt ved at håndtere opgaven med den store arbejdsløshed, og blev ofte startet af arbejdsløse i et partnerskab med forskellige stakeholders, som kunne være fagforeninger, foreninger, landsbyorganisationer og sågar banker og kommuner.

På grund af de gode resultater som arbejdskooperativerne leverede, var der stor interesse i promovere denne type af virksomhed, og der blev etableret forskellige ordninger, som skulle understøtte disse. Således blev der mulighed for, at man kunne beholde sin arbejdsløshedsunderstøttelse, hvis man ejede mindre end 15 % af kooperativet. Der blev etableret en støtteordning, således at et arbejdskooperativ kunne opnå et tilskud på omkring 750.000 kr. i forbindelse med etablering under forudsætning af, at der ikke blev drevet kommerciel virksomhed

På baggrund af de succesfulde initiativer og koblet med EU finansierede udviklingsprojekter med sociale virksomheder blev der sidst i 90erne taget tilløb til at få etableret lovgivningsmæssige rammer omkring WISE som et redskab til at tackle den høje arbejdsløshed. Det var dog først i 2003, at en lovgivning om WISE blev vedtaget af det franske parlament. Denne lov opstiller forskellige kriterier for, hvad der skal

til for, at man kan betragtes som en social virksomhed (social enterprise). Det skal være en markedsorienteret virksomhed, som har et klart formål om at arbejdsintegrere handikappede og langtidslidende, og som producerer varer og ydelser. 30 % af virksomhedens ansatte skal være fra målgruppen. Virksomheden skal registreres som social enterprise i Arbejdsministeriet og kun disse må betegnes som social enterprises, og skal samtidig aflønne ansatte i henhold til gældende overenskomster inden for branchen.

Italien anses med etableringen af rammer for sociale kooperativer i 2001 for et af de mest innovative lande i Europa, når det drejer sig om integration af udsatte grupper på arbejdsmarkedet. Der har været en stor vækst i antallet af sociale virksomheder, som blandt andet har udmøntet sig i en lov om social enterprises, der blev indført i 2005. Denne lov omfatter en mangfoldighed af organisationsformer (se endvidere kap. 5).

I England kan der iagttages forskellige former for initiativer, der skal være med til at understøtte udvikling af socialt entreprenørskab og social enterprises. På et overordnet politisk niveau er strategierne at skabe et understøttende miljø for sociale entreprenører. Der er tale om strategier, som både drejer sig om nye lovgivningsmæssige og juridiske rammer og kontrakter med det offentlige. I 2005 blev der således lanceret en ny organisationsform, Community Interest Company (CIC), som en mulighed for en organisatorisk og juridisk ramme for de sociale entreprenører (se endvidere kapitel 5). Fokus for lobbyister og ledere af social enterprises er endvidere på at gøre de sociale virksomheder mere forretningsmæssigt bæredygtige ved at tilbyde træning, rådgivning og risikovillig kapital. Endelig rummer strategien en opsamling af viden og erfaringer med fokus på værdiskabelsen i de sociale virksomheder.

Et konkret eksempel fra England er Unldt¹, som blev etableret i London i 2000 i forbindelse årtusindskiftet, og som har til formål at understøtte sociale entreprenører ved blandt andet at finansiere og bibringe venture kapital til forskellige initiativer. Senest har Unldt. i samarbejde med den engelske avis The Guardian uddelt 5 mio. kr. til 100 sociale entreprenører. Der er også etableret uddannelser og kompetenceudvikling f. eks. via School of Social Entrepreneurs², som har aktiviteter i hele England, ligesom der er etableret branche- og paraplyorganisationer, som har til formål at understøtte sociale entreprenører og virksomheder.

Opsummerende kan vi om de europæiske erfaringer konkludere, at WISE har gjort et stærkt indtryk på eksperter, lovgivere og forskellige typer af stakeholders på grund af deres evne til at integrere socialt udsatte både i samfundet bredt forstået og på arbejdsmarkedet.

1. www.unldt.org.uk

2. www.sse.org.uk

5. EKSEMPLER PÅ ALTERNATIV BESKÆFTIGELSE OG

INTEGRATION I NORGE, ITALIEN OG STORBRITANNIEN

I dette kapitel retter vi blikket mod helt konkrete og praktiske erfaringer med alternativ beskæftigelse i tre lande Danmark ofte sammenligner sig med. På den måde vil vi formidle et indtryk af, hvordan nogle af de rammer, vi har beskrevet i det foregående kapitel udfyldes i praksis. Til det formål har vi besøgt en række organisationer og eksperter i Norge, Italien og Storbritannien. Vi har talt med konsulenter, der arbejder med udvikling af WISE og andre former for socialøkonomiske virksomheder målrettet samfundets socialt udsatte medborgere. Vi har besøgt konkrete organisationer og virksomheder, der alle har erfaringer med beskæftigelse for socialt udsatte grupper.

Hensigten med disse besøg var, at undersøge hvorvidt erfaringer fra disse lande kan inspirere til at forbedre levevilkårene for socialt udsatte grupper via alternativ beskæftigelse i Danmark.

5.1 NORGE

I Norge har der de senere år blandt kommunale politikere og embedsmænd været intense overvejelser om aflønning af misbrugere, hjemløse og andre socialt udsatte for de timer de arbejder uden, at de bliver trukket i kontanthjælp.

I Stavanger kommune var der allerede i efteråret 2005 en interessant redegørelse fra kommunaldirektør Bjørn Tunland og levekårssjef Øystein Zeiner til *Kommunalstyret for levekår*. Det spørgsmål der blev behandlet i redegørelsen gælder en "vurdering av inntekter sosialhjelpsmottakere får, dersom de deltar i Kirkens Bymisjons prosjekt 'Jobb1'."

Spørgsmålet til kommunaldirektøren blev stillet af formanden for kommunalstyret, og det er af stor principiel betydning og har stor relevans også for den danske situation på dette område:

Kommunalstyret er tidligere orientert om at Kirkens Bymisjon har mottatt statlige midler til prosjektet "JOB1". Tiltaket innebærer at rusmisbrukere som ikke er i stand til ordinært arbeid gis tilbud om timelønnet forefallende arbeid. Et tilsvarende prosjekt er etablert i Oslo, der kommunen har akseptert som en unntaksordning at slik timelønn ikke skal medføre trekk i sosialhjelp. Vil kommunaldirektøren sørge for at tilsvarende unntak blir gitt i Stavanger?

Svaret fra kommunaldirektøren er interessant, idet det på meget kort plads både redegjør for *det moralske dilemma*, som kunne medføre misundelse fra andre lavindkomstgrupper over sosialt udsattes mulighet for lønindkomst ved siden af kontanthjælp og for *det forvaltningsmæssige og juridiske dilemma*, der handler om vanskeligheden ved ikke at modregne lønindkomst i kontanthjælpen. Endelig er redegørelsen interessant, idet den anviser *en politisk vej*. En vej som er inspireret af den måde to andre store norske kommuner har løst disse problemer på.

Det moralske dilemma

Dersom inntektene holdes utenfor ved beregning av sosialhjelp, kan en imidlertid fort komme opp i vanskelige grenseoppganger i forhold til deltakere i andre arbeidstreningstiltak. Skal en slik unntaksbestemmelse også gjelde for andre tiltak, og i tilfelle hvilke? Det kan også bli vanskelig å forklare hvorfor enkelte vanskeligstilte grupper, men ikke andre, kommer inn under en slik unntaksordning.

Det forvaltningsmæssige dilemma

Jobb1 skal etter planen fungere som et motivasjonstiltak. Direktøren har forståelse for at det økonomiske incitamentet som ligger i kontant utbetalt timelønn, er viktig for å motivere tunge rusmisbrukere til å delta i prosjektet. Dersom inntekter fra prosjektet skal motregnes mot eventuelle utbetalinger av sosialhjelp vil dette incitamentet lett falle bort.

Den politiske vej ud af dilemmaet

Til sin endelige vurdering af hvilken vej man burde gå i Stavanger har direktøren hentet inspiration fra Oslo og Bergen som har løst problemerne omkring skat og fradrag i kontanthjælp på to forskellige måder. I Oslo har man accepteret en relativt høj løn på 100 kroner i timen; men samtidig fastholdt, at der skal betales skat for de tjente penge og samtidig modregnes krone for krone i kontanthjælpen. I Bergen er lønnen sat til 50 kroner i timen, der betales skat; men der modregnes ikke i kontanthjælpen.

5.1.1 Direktørens vurdering

Kommunaldirektøren i Stavanger anbefalede, at man skulle lægge sig tæt op af den måde bystyret i Bergen har valgt at håndtere det moralske og forvaltningsmæssige dilemma, nemlig, at den målgruppe, de alternative arbejdspladser henvender sig til er så langt fra det ordinære arbejdsmarked og så lidet misundelsesværdig, at motivationsgevinsten ved ikke at trække i kontanthjælp er større end omkostningerne:

Jobb1 retter seg mot tungt belastede rusmisbrukere som i utgangspunktet står langt fra arbeidsmarkedet, og som heller ikke er aktuelle for "Løa" eller tilsvarende arbeidstrenings- og/eller sysselsettingstiltak. For å underbygge motivasjonsaspek-

Inspirationen fra Oslo og Bergen her formuleret af kommunaldirektøren fra Stavanger

I **Oslo** har Kirkens Bymisjon siden november 04 drevet prosjektet Lønn som fortjent som er et arbeidstreningstiltak for rusmisbrukere. Det betales lønn med kr 100 pr. time, opptil 4 timer om dagen 3 dager i uken. Lønn utbetales kontant ved slutten av hver arbeidsdag. Lønnen er skattepliktig I teorien kan brukerne tjene ca kr 5000 i måneden i dette tiltaket. Det er grunn til å anta at gjennomsnittsinntekten i praksis ligger en god del under dette nivået.

Fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester får direktøren opplyst at Oslo kommune foreløpig ikke har fattet noe prinsippvedtak om at lønn for arbeid i Kirkens Bymisjons sysselsettingsprosjekt skal behandles annerledes enn annen lønnsinntekt. Hovedregelen er dermed at lønn fra prosjektet går til fradrag ved beregning av sosialhjelp.

Oslo kommune har forøvrig tilskrevet Arbeids- og sosialdepartementet for å få en prinsipiell avklaring på hvorvidt rusmisbrukere som engasjeres i arbeidstreningssprosjekter skal få beholde full økonomisk sosialhjelp uten fradrag av arbeidsinntekten, som en motivasjon for å komme i arbeid.

De har også bedt departementet vurdere å komme med utfyllende retningslinjer dersom det er ønskelig med endring i forhold til hovedprinsippet om at all lønn går til fradrag i sosialhjelpen.

I **Bergen** ble prosjekt Dagsverket etablert høsten 2004. Dette er et lavterskel jobbtilbud for langtkomne rusmiddelavhengige. Tiltaket er et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune, Aetat og ALF AS som tiltaksarrangør. Prosjektet gir arbeid til 10-12 brukere pr. dag. Det betales lønn med kr 50 pr. time, og brukerne kan arbeide opptil 4 timer pr. dag. Lønn til brukerne utbetales hver dag. Lønnen er skattepliktig. Prosjektet i Bergen er et kommunalt tiltak der deltakerne tas inn i prosjektet av kommunen og får utbetalt lønn fra en statlig instans (Aetat).

Byrådet i Bergen har fattet følgende vedtak:

”3. Som et ledd i å motivere rusmiddelavhengige til å bruke og utvikle sin arbeidsevne skal lønn for deltakelse i tiltaket ikke samordnes med sosialhjelp.”

tet vil direktøren anbefale at lønn fra Jobb1 opp til et visst nivå, ikke medfører reduksjon i sosialhjelpen..(..).

Dersom det etableres tilsvarende lavterskeltiltak for denne eller andre målgrupper vil direktøren anbefale at det etter en konkret vurdering gjøres tilsvarende unntak for inntekter fra slike tiltak.

Anbefalingen fra kommunaldirektøren i Stavanger gikk med andre ord ut på, at sosialt utsatte medborgere som misbrukere ikke skulle trekkes i sosialhjelp, såfremt de oppebar lønnet beskæftigelse i begrenset omfang. Denne anbefaling var angivelig inspirert av erfaringene fra Norges næststørste by, Bergen.

Men hvad var det man hadde gjort i Bergen? Erfaringer som nu tilsyneladende hadde fundet vej til bystyret i Stavanger? Dette ville vi se nærmere på ved selv at besøge det norske lavtærskel til bud for rusafhængige, ”Dagsverket” i Bergen.

5.1.2 Dagsverket i Bergen

Dagsverket ligger i Øvregatan i Bergen og er en del af ALF, der står for "Senter for arbeidslivsforberedelse". ALF er et kommunalt ejet aktieselskab, der har til formål at gennemføre oplæring og jobtræning henvendt til personer med svag eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet. ALFs virkemidler er en blanding af oplæringstilbud og opfølgning på ordinære arbejdspladser suppleret af forskellige arbejdspladser i selve organisationen. ALF henvender sig til personer som på grund af sociale problemer, psykiske lidelser eller rusafhængighed har brug for hjælp til at komme i arbejde eller i gang med en uddannelse. Organisationen er opdelt i tre forskellige afdelinger. En af disse er Dagsverket.

Dagsverket er en arbejdsplads for misbrugere, der blev etableret som et tre årigt pilotprojekt i april 2004. Stedet har inspireret politikudviklingen i kommuner som Stavanger og det har skabt socialpolitisk debat i Norge:

Dagsverket er blitt en modell for tiltak i en rekke norske kommuner og det er vist stor interesse for tiltaket fra danske sosialmyndigheter. Det representerer et tiltak der det fokuseres på arbeid og sosial trening knyttet til å delta i arbeidslivet. Det skal være en anledning til å arbeide og tjene penger for mennesker som ikke inngår i et organisert rehabiliteringsopplegg (Fjær, 2006).

Efter udløbet af projektperioden er organisationen ført videre i den hidtidige struktur som en del af det kommunalt ejede aktieselskab ALF. Dagsverket har 15 arbejdspladser for rusafhængige. Dagsverket er en lille organisation med blot tre fast ansatte medarbejdere (Fjær, 2006). På dag til dag basis udfører de socialt udsatte et arbejde enten i indegruppen eller i en af de to udegrupper. Indegruppen driver et vaskeri og renholder lokalerne, mens udegruppen beskæftiger sig med vedligeholdelse, oprydning, træfældning, malervirksomhed, gårdrydning og andre opgaver både for kommunen, private husholdninger og virksomheder samt almennyttige boligselskaber.

Evalueringen fra Stein Rokkan Centret viser, at Dagsverket på kort tid blev et populært arbejdstilbud blandt de rusafhængige i Bergen kommune. I april 2006 havde 170 registreret sig som deltagere siden starten to år tidligere. 35 af de 170 udnytter jævnligt muligheden for arbejde, og på denne måde udnyttes stedets kapacitet til at beskæftige socialt udsatte næsten fuldt ud. Evalueringsrapporten fremhæver endvidere, at brugerne oplever arbejdet meningsfyldt forstået på den måde, at det giver dem "både sosial, psykologisk og økonomisk uttelling" (Fjær, 2006). Samtidig betyder Dagsverkets fysiske og organisatoriske placering i tilknytning til ALF, at der opnås gode muligheder for, at deltagere, der er parate til det, kan ledes videre til mere forpligtende og fremadrettede rehabiliteringstiltag.

Vi besøgte Dagsverket d. 5. maj 2008. Det var godt fire år efter starten og et år efter udløbet af forsøgsperioden. Vi spurgte Dagsverkets daglige leder Jostein Hansen om, hvilken betydning det har haft, at forsøgsperioden på projektvilkår nu er

udløbet: "Det er især vigtigt for brugerne, at det er en rigtig arbejdsplads. Det er en arena, de kan regne med, mens et projekt er et projekt".

Jostein fortalte os uafbrudt om Dagsverket i godt fire timer, kun afbrudt af en tur rundt i organisationen og i den sidste time suppleret af ALFs daglige leder Liv Hasås.

Om de juridiske, økonomiske og politiske rammer for Dagsverket fortalte Jostein, at stedet har sin baggrund i Bergen kommunes Ruspolitiske Strategi 2002-2005, hvor kommunens politikere i enighed besluttede, at der skulle etableres et lavtærskel arbejdstilbud for rusafhængige. Det var således kommunalpolitikere, der oprindeligt fik ideen til arbejdspladsen, hvor der "kun er et krav: at man er rusafhængig. Plus at man skal opgive navn og personnummer. Intet andet".

I forbindelse med opstarten af Dagsverket som et projekt nedsatte kommunen en styregruppe med repræsentanter for alle de politiske partier i byrådet; men styregruppen blev nedlagt, da Dagsverket blev "et fast tiltag" d. 1. januar 2007.

På vores spørgsmål om, hvilket juridisk grundlag man har for at kunne udbetale en løn på 50 kr. i timen uden at dette medfører et træk i kontanthjælpen og uden at der betales skat af indkomsten gentager Jostein Hansen flere gange under interviewet, at det for ham er tilstrækkeligt at vide, at det er kommunens politikere der har besluttet modellen og, at den er aftalt med NAV, der er den norske *Arbeids- og velferdsetaten* (hedder både NAV og Aetat). NAV er organiseret med lokale afdelinger rundt i landet, og Jostein fremhæver, at det er lykkedes at få en aftale i stand med NAV Bergen, som er meget gunstig både for Dagsverket og for de rusafhængige deltagere, idet den er smidig og ubureaukratisk.

For deltagerne fungerer modellen på den måde, at de ved første møde med Dagsverket gennemgår og underskriver en regelkontrakt, hvor et af de vigtigste punkter er, at man skal "Unngå 'rusprat'!". Ved siden af denne findes blot en enkel *Arbeidsaftale* som udfyldes ved hver arbejdsdags begyndelse og underskrives ved dagens afslutning. Aftalen indeholder oplysninger om navn, personnummer, hvilke arbejdsredskaber der er blevet udleveret samt en kvittering for modtaget beløb i overensstemmelse med det antal timer, der er arbejdet.

For Dagsverket, Bergen kommune og NAV fungerer modellen på den måde, at Dagsverket hver dag udbetaler løn til deltagerne for udført arbejde. Ved kvartalsvise opgørelser refunderes dette beløb fra NAV. Indbetalinger fra Dagsverkets kunder som betaling for udført arbejde bliver til gengæld udelukkende brugt til investering i virksomheden, herunder til udvikling af arbejdsplads og medarbejdere i form af motorsavskurser, liftkurser, frugtordninger, vedligeholdelse, udflugter etc.

Det er vores vurdering, at modellen kun er muliggjort gennem en erklæret politisk målsætning om at gøre noget for netop denne målgruppe på trods af eventuelle juridiske, skattetekniske og forvaltningsmæssige bindinger og dilemmaer. Således er det væsentligt, at den oprindelige projektbeskrivelse er udført som et samarbejde mellem to offentlige myndigheder: "Lavtærskel arbejdstilbud for rusafhængige. Et samarbejdsprojekt mellom Aetat (NAV) og Bergen kommune". Det vil sige, at disse to offentlige myndigheder, hhv en statslig og en kommunal, er gået sammen om at

udvikle et tilbud, også selvom dette skulle give anledning til efterfølgende justeringer af eventuelle juridiske rammer. Lidt populært kan det udtrykkes således, at 'det politiske lederskab' på dette område gennemtvinger en afgørelse til gunst for en af samfundets mest sårbare grupper også selvom dette må bevirke efterfølgende usikkerhed for det juridiske og forvaltningsmæssige lederskab.

Det politiske lederskab skinner tydeligt igennem i Dagsverkets projektbeskrivelse fra 2003. Projektbeskrivelsen er lavet af en arbejdsgruppe nedsat af kommunen. Om begrundelsen for tiltaget hedder det, at "Vår 'arbejdslinje' bygger på et urealistisk billede av hva som er realistiske mål for målgruppen. Dagens arbeidsmarkedstiltak møter i liten grad denne brukergruppens behov og muligheter".

Der er til gengæld ingen tvivl om, at modellen efterfølgende har givet anledning til en vis debat om princippet legalitet. Legitimiteten, altså den folkelige og politiske opbakning til det at gøre noget for præcist denne gruppe, har til gengæld ikke været problematiseret. Legaliteten i modellen berørte vi tidligere i beskrivelsen af, hvilke overvejelser man gjorde sig om lignende tiltag i Stavanger kommune. Her varetog kommunaldirektøren imidlertid både det politiske og forvaltningsmæssige lederskab på målgruppens vegne forstået på den måde, at såfremt lønindtægten skulle modregnes i socialhjælp ville det økonomiske incitament falde bort. Det forvaltningsmæssige dilemma har vist sig flere gange de senere år; men indtil videre er der hver gang fundet politisk vilje til at fastholde hensynet til denne specifikke målgruppe, idet den almindelige "arbejdslinje" og "dagens arbeidsmarkedstiltak" ikke er tilstrækkelige til at sikre rusafhængige et værdigt liv.

Dilemmaet mellem at gøre noget for en sårbar gruppe og sikre juridisk og forvaltningsmæssig legalitet er også registreret af Dagsverkets ledere. Således har NAV måttet bryde op mod 26 interne regler for at administrere samarbejdet med Dagsverket. Under interviewet berettede Dagsverkets ledere, at den nationale ligningschef på et tidspunkt udtalte, at indkomst ved salg af Megafon, en gadeavis der minder om Hus Forbi i Danmark og sælges af socialt udsatte, er skattepligtig. Men efterfølgende erklærede den norske skatteminister, at indtægt ved salg af sådanne magasiner er skattefri.

Lederne af Dagsverket har generelt oplevet en bred tilslutning til den måde arbejdstilbuddet fungerer på. Ganske vist udtrykte de, at man delvist stadig lever i en slags 'undtagelsestilstand'; men samtidig udbreder modellen sig til de øvrige norske kommuner, dog med betragtelige lokale variationer, og bliver dermed vanskeligere at pille af bordet igen.

Opsummerende har lønstrukturen for de rusafhængige medarbejdere ved Dagsverket betydning dels i forhold til skat dels i forhold til socialhjælp.

Ifølge Seksjonssjef Magne Ervik, Bergen kommune, er det gældende regelsæt i Norge, at socialhjælp er skattefrit. Sætserne fastsættes af kommunerne ud fra vejledende sætser fra Arbejds- og Inkluderingsministeriet. Kommunerne har et vist spillerum for fastsættelsen af størrelsen af ydelserne. Ifølge loven modregnes alle almindelige ind-

tægter i socialhjælpen. Ved mindre indtægter (op til folketrygdens grundbeløb) sker der ikke en nedsættelse af førtidspensionen (utførepensjon).

Beskatning

Når modtagere af socialhjælp tjener penge ved siden af hjælpen, skal disse indtægter beskattes, men da modtagerne af socialhjælp har ret til et personfradrag skal der i praksis ved indtægter, som er mindre end personfradraget ca 22.000 nkr., ikke betales skat.

Personer der modtager førtidspension (utførepensjon) er skattepligtige af ydelsen og af alle indtægter ved siden af pensionen.

Praksis i forbindelse med aflønningen i Dagsverket

Alle deltagere får udbetalt et beløb på 50 nkr. pr. time. Beløbet udbetales som en statslig ikke-skattepligtig individstøtte (individstönad) gennem NAV. Beløbet modregnes ikke i anden hjælp. For de rusafhængige medarbejdere fremstår beløbet som en løn, der modtages efter afslutningen på hver arbejdsdag. Men lovgivningsmæssigt er der tale om en individuel ydelse, en 'individstönad', som udbetales til deltagere i arbejdsmarkedstiltag. Ikke desto mindre opfatter lederne af Dagsverket det som væsentligt, at de rusafhængige medarbejdere oplever deres indsats som rigtigt arbejde, der honoreres med en rigtig aflønning. I praksis er indtægten fra Dagsverket begrænset, da der maksimalt kan tjenes 4 gange 50 nkr. dvs. i alt 200 kr. pr. dag.

Løn er ikke den eneste form for incitament eller motivationsfremmende faktor, der arbejdes med i Dagsverket. Jostein Hansen er således overbevist om, at det at Dagsverket opleves som rigtig arbejdsplads, hvor der udføres rigtigt og betydningsfuldt arbejde og ikke blot laves aktiviteter med misbrugerne, har stor betydning. De 15 arbejdspladser som Dagsverket råder over i de tre grupper, bliver stort set fyldt op hver dag, og medarbejderne er selv meget opmærksomme på at overholde reglen om at undgå "rusprat". De betragter nærmere Dagsverket som et frirum for de sædvanlige omgangsformer, de ellers er underlagt i misbrugsmiljøet.

Et andet incitament ligger i, at der er tale om et "Lavterskel tilbud". Det betyder blandt andet, at synligt ruspåvirkede personer ikke kan forvente at komme i arbejde; men ellers er der ikke noget krav om, at deltagere skal være på nogen form for afvænningsforløb. Det eneste der forventes i forhold til arbejdet er, at man forsøger at gøre en indsats så godt man kan. Et tredje incitament er, at man selv kan henvende sig og, at der ikke stilles spørgsmål om tidligere kontakter med myndigheder, herunder at Dagsverket kun opbevarer de to simple dokumenter 'arbejdsaftalen' og 'regelkontrakten' på hver medarbejder.

Tabellen på næste side viser nogle væsentlige aspekter af Dagsverkets gennemslagskraft i periode 2004-2007.

Tabellen viser, at der har været en stigning i antallet af fremmøder fra 1359 i 2004 til 3313 i 2007. Stigningen fra 2004 til 2005 er et resultat af, at Dagsverket først åbnede som arbejdsplads i april måned. Stigningen fra 2005 og frem skyldes,

Totalt for perioden 2004 - 2007

År	Antall møtt	Menn	Kvinner	I jobb	Antall timer utført	Avvist ikke plass	Avvist pga. rus	Regelbrudd
2007	3313	2551	762 23%	3049	12278	122	18	2
2006	3373	2788	591 17,5%	3195	13088	157	11	9
2005	2481	2104	377 15,2%	2314	9605	152	9	3
2004	1359	1249	110 8,1%	1250	5002	107	1	5

ALF

at antallet af arbejdspladser blev udvidet fra 10 til 15, og at der omgående var en efterspørgsel fra misbrugerne på disse arbejdspladser. Endvidere afspejler statistikken en stigning i antallet af kvinder samt en begrænset bortvisning af misbrugere på grund af påvirkning (afvist pga rus) og regelbrud.

Dagsverket er et eksempel på, at innovative løsninger på sociale problemer lige så godt kan komme fra tiltag i den offentlige sektor, som fra private virksomheder og frivillige foreninger. Således er initiativet både i tråd med den tradition de nordiske velfærdsstater har for at finde innovative løsninger på sociale problemer. I forhold til målgruppen har Dagsverket flere styrker. Målgruppen oplever, at "det er ordentlig arbeid", der tilbydes (Fjær, 2006: 33). Arbejdspladsens tilknytning til ALF betyder, at interesserede og motiverede deltagere kan gå videre til mere organiserede trænings- og uddannelsesforløb; men det er en udtalt værdi ved Dagsverket, at der ikke ligger noget pres på den enkelte deltager om at skulle videre.

5.1.3 Opsamling på norsk case

Opsummerende er det fra et dansk perspektiv interessant, at der i alle de tre største norske byer er indført specialdesignede ordninger, som er stærkt motiverende for socialt udsatte, herunder misbrugere. Blandt norske aktører har der været stor opmærksomhed på, at sådanne ordninger ikke skal indføres på forsøgsbasis, idet et forsøg gør, at arbejdspladsen så vil blive oplevet som et socialt projekt og ikke en regulær arbejdsplads, om end på alternative vilkår. Den norske model har krævet stor fleksibilitet og engagement fra såvel myndigheders som øvrige aktører side; men ser i sommeren 2008 ud til at være ganske veletableret. Set fra den sociale virksomheds side (Dagsverket) kan der ligge et moment af usikkerhed i, at der stadig er uklarhed om modellens juridiske holdbarhed. Endvidere er modellen sårbar over for eventuelle skift i det politiske lederskabs syn på, hvad der kan og bør gøres for målgruppen.

Sådanne skift kan eventuelt forekomme i perioder med arbejdsløshed. Denne problematik behandles yderligere i det afsluttende kapitel.

5.2 ITALIEN

I Italien opstod der i løbet af 1980'erne innovative eksperimenter med virksomheder og firmaer, hvis formål var at integrere socialt udsatte på arbejdsmarkedet. Denne proces har rødder i en af-institutionalisering af mennesker med psykisk handicap og i et behov for at finde arbejdsintegrerende løsninger for unge med problemer. Herudover var der et krav om at integrere handicappede, som havde gennemgået uddannelse og træningsforløb.

I denne undersøgelse har vi beskæftiget os med tre sociale kooperativer fra Norditalien, hvoraf de to kommer fra Trento i Trentino provinsen og den tredje fra Castelfranco i Veneto provinsen. De tre sociale kooperativer arbejder alle med arbejdsmarkedsintegration af socialt udsatte: misbrugere, tidligere indsatte, folk med psykiske diagnoser eller psykiske problemer eller langtidsledige. De tre sociale kooperativer arbejder alle i henhold til Lov 381, som blev indført i 1991.

Her opereres der med to typer af sociale kooperativer:

Type a:

- Tilbyder social service og uddannelse især af unge med problemer, serviceydelser i forhold til hjemløse, bo-enheder og aktivitetscentre for handicappede eller for ældre i form af plejehjem, hospices eller aktivitetscentre, altså serviceydelser som i Danmark traditionelt varetages af det offentlige eller af selvejende institutioner.

Type b:

- Tilbyder arbejdsmarkedsintegration baseret på service og produktion for eksempel pasning og vedligeholdelse af grønne områder, planteskoler, vedligeholdelse af bygninger, industrielt vaskeri eller delproduktioner til industrien. Kooperativerne opererer inden for traditionel service og industri, og meget få inden for IT eller andre kreative industrier. Type b kooperativerne afsætter både til det offentlige og det private marked. I type b kooperativerne skal mindst 30 % af medarbejderne være socialt udsatte, og det er de sociale myndigheder eller jobkontorer, som "certificerer" og visiterer den socialt udsatte. Generelt for type b kooperativerne er, at de er friholdt for skat af overskud, og for forskellige arbejdsgiver relaterede udgifter for eksempel arbejdsmarkedspension.

I Trentino provinsen har man indført en speciel ordning, Azione 9, hvor der gives yderligere økonomisk støtte til type b kooperativerne. Støtten gives som et tilskud til lønnen over en 3-årig periode, som det første år udgør 60 % af lønudgiften, 40 % det andet år og endelig 30 % det tredje år. Forudsætningen for udbetaling af tilskuddet er, at der skal findes permanent job helst udenfor men også inden for kooperativet

Opgavefordeling mellem myndigheder og sociale kooperativer samt finansiering

Social Service	Type a kooperativ	Type b kooperativ
Visitation og "certificering" af den socialt udsatte	Forskellige typer af services	Arbejdsmarkedsintegration
Underhold	Finansiering via stat, kommune (underhold) og brugerbetaling	Fritagelse for skat og forskellige arbejdsgiverrelaterede udgifter f.eks. pensioner Salg af varer og ydelser

efter de 3 år. Lykkes dette ikke, skal tilskuddet betales tilbage. Herudover gives der økonomisk støtte til at aflønne en tutor, som skal sørge for at integrere og kvalificere den socialt udsatte i kooperativet.

De sociale kooperativer (type b) er et sted midt imellem det, som vi i Danmark kender som den beskyttede beskæftigelse og den private virksomhed. Det overvejende incitament for den socialt udsatte er, at man ved ansættelse i kooperativet blive anerkendt og værdsat som fuldgyltig medarbejder. Fra ekspert side vurderes det, at de arbejdsmarkedsintegrerende sociale kooperativer er velfungerende strukturer, som dog kunne forbedres i fasen mellem arbejdet i det sociale kooperativ og udlusningen til arbejdsmarkedet. Der kan for eksempel være behov for hjælp til bolig, skole og pasning af børn eller andre problemer i familien (ML).

I en samtale på ISSAN³, som er et forskningscenter ved Trento Universitet, siger sekretariatsleder og forsker Monica Loss:

Norditalien er karakteriseret af en høj grad af industrialisering og er økonomisk bedre stillet end Syditalien. Der er også stor forskel på levedygtigheden af de sociale kooperativer i hhv. nord og syd. I nord er de sociale kooperativer mere effektive, hvor man i syd ser mange sociale kooperativer lukke efter et par år. Men også i nord er de fleste type b kooperativer græsrods initiativer, som stammer fra organisationer, som har arbejdet med træning. Her mangler der passende management-værktøjer. Og fordi de sociale kooperativer er så pressede i forhold til at få balanceret den økonomiske og sociale bundlinje, er der ikke megen plads til innovation.

Især i Norditalien er man udfordret af strukturelle forandringer på linje med det, Nordeuropa var udsat for i 90'erne, hvor mange traditionelle industrier flyttede til lande, hvor arbejdskraften var billigere, hvilket har betydet, at arbejdsløsheden vok-

3. ISSAN, Istituto Studi Sviluppo Aziende Non-profit, er den del af det økonomiske fakultet ved Trentos Universitet. (University of Trento). ISSAN beskæftiger sig med forskellige aktiviteter: forskning, uddannelse og organiserer konferencer and seminarer. ISSAN har et særligt fokus på non-profit virksomhedernes organisation og ledelse.

ser. Dette har medført, at man i 2003 har udvidet definitionen af socialt udsatte, som kan støttes til integration på arbejdsmarkedet via sociale kooperativer, til også at omfatte folk, der er omfattet af langtidsledighed.

Der er etableret nationale og regionale Consorzos, som er sammenslutninger af sociale kooperativer, og som fungerer som støttestruktur for kooperativerne, og som tilbyder forskellige former for serviceydelser for eksempel uddannelse, støtte til management og lobbyvirksomhed i forhold til det politiske niveau.

5.2.1 Le Coste Cooperativa Sociale di Solidarieta

Det sociale kooperativ Le Coste blev etableret i 1991, og grundlagt af 10 medlemmer fra et type a kooperativ. Målgruppen er langtidsarbejdsløse, misbrugere og psykisk syge, og det er organisationens mission at tage sig af de allersvageste socialt udsatte. Denne mission er ifølge Doitenico Zalla (DZ), som har ansvar for den sociale koordination i kooperativet, det bærende i organisationen.

Man startede kooperativet, som ligger i et industri kvarter i den nordlige del af Trento, med at tilbyde service inden for det grønne område, som bestod af vedligeholdelse af offentlige parker og grønne områder samt i mindre grad private haver, og i dag består denne enhed af 5 teams. I begyndelsen var der kun ansat mænd, men i 1996 etableres et industrielt vaskeri samt en rengøringsenhed, og nu ansættes der også kvinder. Kunderne i vaskeriet er type a kooperativer for eksempel plejehjem og hospices. I vaskeriet er omkring halvdelen af medarbejderne kvinder med psykiske problemer. De fleste kvinder er ansat på deltid, idet man tager hensyn til deres ansvar i familien og til deres sygdom.

I 2008 er der i alt 115 ansatte heraf er 48 % socialt udsatte. Dette gælder dog ikke rengøringsenheden, som har få medarbejdere med sociale problemer, da dette arbejde kræver megen selvstændighed, og at arbejdet skal udføres på ydertidspunkter. Kunderne her er f. eks skoler og private virksomheder. En fjerdedel af den samlede arbejdsstyrke arbejder i rengøringsenheden, og består af lige dele mænd og kvinder

Medarbejderne bliver visiteret via den offentlige sociale service. Der afvikles et interview/samtale, hvor der fastlægges et program for den enkelte og også hvilke følge foranstaltninger, der skal etableres for eksempel hjælp til bolig eller psykologbistand. Disse følgefornstaltninger varetages af den lokale Social Service, som også medvirker ved opfølgning, hvis omfang afhænger af den individuelle person og den konkrete, sociale problemstilling.

Fra dag 1 bliver den pågældende anset som medarbejder, og det er netop denne status, der er medvirkende til at fastholde motivationen. Medarbejderne arbejder i teams, som har en holdleder (tutor), som også er ansvarlig for at opkvalificere og integrere pågældende i kooperativet/ virksomheden. Der ansættes kun medarbejdere, hvis der er stigende efterspørgsel, og afhængig af jobfunktionen afgøres det, om der er tale om en 'normal' ansættelse, eller om der kan ansættes en person med sociale problemer. I 2007 blev 5 medarbejdere udluset til jobs udenfor kooperativet, hvilket

vurderes som et godt resultat. 3 ud af 5 forlader kooperativet inden for de første to år (DZ).

Ifølge DZ er det en forudsætning for virksomhedens rentabilitet, at man kan opnå tilskud til lønnen, som det er tilfældet med den regionale Azione 9. Og der er år med underskud. Det er svært at balancere det forretningsmæssige med det sociale, når der skal konkurreres på lige vilkår. Konkurrencen er hård, og da de sociale kooperativers omkostninger er højere, er det svært at slå de private firmaers tilbud, hvilket der efter DZ opfattelse bør tages højde for, når det offentlige laver udbud af forskellige ydelser. Man ser ikke øvrige kooperativer som konkurrenter, men forsøger tværtimod at samarbejde. For at reducere omkostningerne i forbindelse med at udarbejde tilbud er flere kooperativer, som udbyder samme ydelser, gået sammen og har da også for nyligt vundet et 6årigt udbud.

Le Coste kooperativet blev i 2004 certificeret i henhold til ISO 9002 standarder for processen med arbejdsintegration af socialt udsatte (Servizio di inserimento lavorativo di persona svantaggiata), hvilket efter DZ's opfattelse er en forudsætning for at vinde udbud og for at få den nødvendige respekt og anerkendelse fra offentlige og private kunder. Rengøringsfunktionen er nu under certificering, så denne kan blive mere konkurrencedygtig.

5.2.2 A.L.P.I

Det sociale kooperativ A.L.P.I. blev etableret i 1990, og blev initieret af Francesca Paris, som på dette tidspunkt var lærer på en lokal skole i Trento. Aktiviteterne var i første omgang rettet mod unge, som af forskellige årsager havde svært ved at indgå i det "normale" skolesystem og derfor var i risiko for marginalisering. A.L.P.I. ville tilbyde disse unge et sikkerhedsnet og nogle aktiviteter, der kunne sikre, at en negativ udvikling blev vendt, således at de unge fik et nyt og positivt perspektiv på fremtiden. Gennem årene har A.L.P. I gennemgået en stor udvikling og har siden 2004 haft til huse i nogle nyopførte, velorganiserede industrilokaler i den sydlige udkant af Trento. Denne etablering, som krævede en samlet investering på 1,5 mio. Euro – altså omkring 11 millioner kr., var kun mulig, fordi det lykkedes at skaffe 900 000 Euro fra private investorer og banklån for det resterende beløb. Filosofien i A.L.P.I. er, at finde nye veje, som tillader en "co-existence" mellem individet, produktionen og markedet. Det er afgørende, at de forskellige stakeholders både forfølger deres egen interesse, men også giver noget til fællesskabet. (DS).

A.L.P.I. har udviklet en metode, som i 2001 blev ISO 9002 certificeret (Servizio di inserimento lavorativo di persona svantaggiata). I metoden indgår der forskellige elementer, hvoraf nogle retter sig specifikt mod unge og andre mod en bredere målgruppe omfattende folk med psykiske diagnoser og problemer, fysisk handicappede og folk med forskellige sociale problemer for eksempel misbrug eller langtidsarbejdsløshed.

Metoden består af 4 platforme:

1. Arbejde efter skoletid, som retter sig mod unge i de ældste klasser i grundskolen samt fra erhvervsskoler, og som har vanskeligheder med at begå sig i og få udbytte af den normale skolegang. A.L.P.I tilbyder en kombination af undervisningsprogrammer og praktisk arbejde.
2. Individuel undervisning og træning med henblik på, at den enkelte opnår en 'arbejdsidentitet'
3. En platform, som henvender sig til unge, som har brug for et længerevarende forløb med henblik på at styrke den opnåede professionelle kompetence samt at udvikle nye færdigheder
4. En job platform, som retter sig mod folk med forskellige sociale problemer, og som søger at kombinere effektivitet og produktivitet med solidaritet, således at disse kan opnå varig beskæftigelse udenfor kooperativet. Der tilbydes assistance også efter ansættelse i en ekstern virksomhed.

Vi møder Deavi Silvano (DS), som er direktør i kooperativet, og som viser rundt i de store fabrikshaller, hvor der forgår forskellige typer af produktion. Dels har A.L.P.I. udviklet sikkerhedsudstyr, som er den eneste egenproduktion, dels udføres delproduktioner og pakning af produkter for større industrivirksomheder i Trentino, som man over årene har udviklet et godt samarbejde med. Modellen er, at de virksomheder, som får produceret, også installerer de maskiner, der er brug for i produktionen. Således opnås en høj grad af fleksibilitet i forhold til at omstille produktionen, og A.L.P.I. slipper således også for at skulle investere i et ofte bekosteligt produktionsapparat.

Der er 60 ansatte i kooperativet, hvoraf de 40 er socialt udsatte. Der er ansat 10 tutorer og 5 i administrationen, men herudover er der frivillige blandt andet en jurist og en økonom, som indgår i det strategiske og administrative arbejde.

I mange år har A.L.P.I.s regnskaber kun lige balanceret, men siden 2002 har overskuddet være stigende. I 2005 havde A.L.P.I en omsætning på 1,1 mio Euro. Heraf kom de 60 % fra salg af produktionskapacitet, 30 % fra tilskud fra styrelsen for undervisning, og de sidste 10 % fra Azione 9, som er det særlige tilskud til lønudgifter, som Trentino provinsen yder til type b kooperativer.

5.2.3 Il Concerto

Il Concerto er et regionalt konsortium i og omkring Castelfranco i Veneto provinsen. Castelfranco ligger i 'smørhullet' mellem Venedig og Padova, og på grund af den korte afstand til netop disse byer, tiltrækker Castelfranco en del turister. Området er ramt af strukturændringer som beskrevet ovenfor, hvilket har medført en stigende arbejdsløshed i regionen.

Il Concerto kooperativet består af 15 sociale kooperativer, og fungerer som paraplyorganisation for 4 type a kooperativer og 11 type b kooperativer. Il Concerto repræsenterer en imponerende vifte af serviceområder og brancher. Type a kooperativerne er involveret i behandling og beskæftigelse af fysisk og psykisk handicappede, og

type b kooperativerne beskæftiger sig med alt fra industrielt vaskeri, rengøring, transport, industriel produktion inden for elektronik og træ, gartneri og vedligeholdelse af grønne områder, restaurantvirksomhed og pasta produktion til et økologisk landbrug, Campoverde, som udover dyrkning af forskellige fødevarer, tilbyder aktiviteter for skoler med udgangspunkt i kooperativets produkter og de dyr, der findes på gården.

Der samarbejdes med mange eksterne virksomheder og kunder, herunder den danske virksomhed Danfoss, og i 2007 blev der samlet set faktureret for lidt over 35 millioner Euro (AB), hvilket unægtelig leder tankerne hen på en mindre koncern. Men der er også et internt økonomisk kredsløb mellem de forskellige kooperativer: Campoverde leverer råvarer til restauranten og til køkkenerne i de kooperativer, som arbejder med handicappede, som får deres tøj vasket i det industrielle vaskeri, som bliver transporteret af transport og flyttefirmaet, Via Vai, som også sørger for at levere den industrielle produktion til kunderne osv. Men det betyder også, at der er mange typer af jobs, som kræver forskellige kompetencer, og derfor gode muligheder for at finde det rigtige jobmatch til den socialt udsatte.

På det tidspunkt⁴ vi besøgte Il Concerto, var der en samlet beskæftigelse i medlemskooperativerne på 981 medarbejdere, fordelt ligeligt mellem type a og type b kooperativerne. 137 af de 445 medarbejdere i type b kooperativerne er socialt udsatte svarende til 31 % (AB).

I Il Concertos mange medlemskooperativer er der omkring 180 frivillige medarbejdere – heraf mange pensionister, som nu deltager i produktionen, og som oplærer nye medarbejdere. Det er i høj grad kooperativets sociale målsætninger, som motiverer de frivillige til at indgå i arbejdet som tutorer og mentorer, og på denne måde tilføres der en væsentlig ressource, som ville udgøre et stort beløb, hvis denne blev omsat i pekuniær værdi.

5.2.4 Opsamling på italienske cases

I Italien er de sociale kooperativer, som er udsprunget af civilsamfundet, en vigtig platform i forbindelse med levering af forskellige velfærdsydelser, ydelser, som i Danmark overvejende leveres af det offentlige. De sociale kooperativer i Italien er vigtige i forbindelse med integration af socialt udsatte på arbejdsmarkedet og i forhold til skabelse af lokal og regional vækst. De er anerkendte som komplementære bidragydere til – og kompetente medspillere i – at løse sociale udfordringer og problemer i det italienske samfund.

De sociale kooperativer, som vi besøgte, udviste da også en høj grad af selvbevidsthed i forhold til deres rolle som sociale aktører: "They need us", som Anna Borzaga udtalte ved vores besøg hos Il Concerto med henvisning til den offentlige sektor. Hun mener, at de sociale kooperativer kan tilbyde noget, som den offentlige sektor ikke er i stand til at levere, og at de kan understøtte den private sektor i

4. April 2008

lokalområdet ved at bidrage til produktion og værdiskabelse samt opkvalificering af arbejdskraft.

Det, som springer i øjnene i den italienske sociale kooperativ model, er først og fremmest en anerkendelse af, at skal man bringe et menneske fra en udgrænset og marginaliseret position til et være et integreret menneske med værdighed og selvtilid kræver det, at der tages hånd om hele personen, og at der gives tid, og tid nok vel at mærke. I Trentino provinsen anser man 3 år for at være en realistisk tidsramme.

De sociale kooperativer har udviklet modeller og platforme, hvor der gives denne tid, og hvor den enkelte kan rejse sig ved at løse opgaver, der matcher og udfordrer, og hvor der er ressourcer til at støtte det individuelle projekt. Det forhold at den socialt udsatte fra den første dag får en ansættelse som medarbejder og bliver mødt med respekt fra sine omgivelser, er i høj grad med til at skabe fundamentet for at fastholde motivationen og dermed den fortsatte udvikling.

De sociale kooperativer agerer i en markedsøkonomi. Der leveres produkter og services fra indviklede dippedutter og delkomponenter til tekstilindustrien i Kina, som L'Incontro i Castelfranco er involveret i, og til rent tøj og mad til de ældre på plejehjem og hospices i Trento. Rammerne og konteksten er autentisk, fordi det er virkelighedens kunder og efterspørgslen her, som det sociale kooperativs eksistens afhænger af. Derfor har det arbejde, man udfører, en umiddelbar brugsværdi og dette styrker selvtilliden for den enkelte.

Selve virksomhedsformen – kooperativet – er medvirkende til at understøtte denne proces, fordi man som medlem ideelt set er medskabende i forhold til kooperativets udvikling. Il Concerto i Castelfranco har over 1000 individuelle medlemmer og det er både ansatte og frivillige. For at blive medlem af kooperativet kræves der et indskud på 19 000 kr., og det er et anseeligt beløb, især hvis man ikke har nogen penge. Der er etableret en afdragsordning således at de, som ikke kan betale beløbet up front, betaler knap 200 kr. om måneden over lønnen. På denne måde genereres der risikovillig kapital samtidig med, at der skabes ejerskab og en stærk identifikation og solidaritet.

Kooperativets ejerskabsform betyder også, at det overskud, som genereres i kooperativet, bliver redistribueret lokalt. For eksempel havde A.L.P.I. kooperativet i 2006 et overskud på godt 700 000 kr., som er blevet reinvesteret⁵. Overskuddet anvendes til udvikling af nye forretningsområder og bruges til at ansætte medarbejdere, som af forskellige årsager har været vanskelige at "afsætte" til eksterne virksomheder inden for den treårige periode, som kontrakten med Trentino regionen forudsætter.

Det, der er medvirkende til, at de sociale kooperativer kan overleve overhovedet er, at de er fritaget for skatter og lovpligtige arbejdsmarkedspensioner. Og i Trentino provinsen ydes der supplerende tilskud til lønnen til socialt udsatte og til ansættelse af tutorer. Kooperativerne i Trento mente, at det var af afgørende betydning for deres eksistens, at de fik dette tilskud, hvorimod kooperativerne i Castelfranco, som ikke har denne mulighed, mente, at det til gengæld gjorde dem mere entreprenante. I

Castelfranco var man mere optaget af, at involvere og skabe dialog med lokalsamfundet, hvilket den bevidste satsning på at involvere frivillige, pensionerede medarbejdere og organisation af festivaler og events i lokalområdet vidner om.

På vores spørgsmål til lederne i de forskellige sociale kooperativer om hvorfor de ikke bare laver en traditionel virksomhed, svarer alle samstemmende, at det er kooperativets sociale mission, der motiverer dem. Det er en udfordring at bygge bro mellem det sociale og det kommercielle. Der er også enighed om, at de enkelte kooperativer ikke må blive for store, fordi det er vigtigt at kunne skabe momentum om den sociale mission og fastholde identiteten som social aktør og virksomhed.

Alle kooperativerne var enige om, at kvalitetscertificeringen gennem ISO systemet havde stor betydning for deres muligheder både i forhold til private og offentlige kunder, fordi man forudser, at partnerskaber med den offentlige og den private sektor bliver vigtige i fremtiden. Som en nyskabelse for A.L.P.I. kooperativet er der etableret et partnerskab med en privat, grafisk virksomhed, hvor man i fællesskab har udviklet en ny tryksteknik, og hvor de to virksomheder løser forskellige opgaver forbundet med produktion og salg.

En virkelig spændende nytænkning i forhold til finansiering af de italienske, sociale kooperativer er blevet præsenteret af det nationale konsortium for sociale kooperativer, som har udviklet en kalkuleringsmodel for tilskud, som modsvarer sparede offentlige udgifter for eksempel i sundhedsvæsenet. Denne besparelse fremkommer, når den socialt udsatte – den psykisk syge som eksempel – starter på at arbejde i kooperativet og efterhånden får det så meget bedre, at der er en mindre belastningsgrad i forhold til sundhedssystemet. Dette reducerer ikke nødvendigvis de offentlige udgifter totalt set, men der skabes en højere grad af lokal og social og økonomisk værdiskabelse og merværdi set i forhold til mere traditionelle metoder.

5.3 STORBRITANNIEN

Storbritannien er uden sammenligning det land i Europa, hvor socialt entreprenørskab som metafor for en innovativ tilgang til løsning af velkendte sociale problemer, er slået stærkest igennem. Vores britiske kollega Roger Spear hævder endda, at Storbritannien er det eneste land i Europa, hvor begreberne 'social enterprise' og 'social entrepreneurship' er blevet brugt til at sætte ord på en omfattende policy- og udviklingsdiskurs.

Socialt entreprenørskab er et brand, hævder Spear, der harmonerer og spiller sammen med den politiske dagsorden, som Tony Blair og New Labour satte med formuleringen af "the Third Way". Hovedsigtet er at kombinere social retfærdighed med økonomisk dynamik. Filosofien er, at den rene markedskapitalisme er inhuman og ekskluderende, mens statssocialismen fratager individet sine valgmuligheder og frihedsrettigheder. For meget stat underminerer det frie initiativ, mens for meget marked fører til den rene socialdarwinisme. Herimellem ligger for Blair muligheder for en tredje vej. På den baggrund kan det ikke undre, at socialøkonomi og socialt

entreprenørskab blev stærke metaforer og signalværdier for sociale programmer under Blairs tid som britisk premierminister.

Men også det konservative parti har taget socialøkonomi og socialt entreprenørskab til sig, og lægger endda op til en endnu kraftigere politisk prioritering ved et eventuelt regeringsskifte. Dette fremgik første gang af en tale lederen af det konservative parti i Storbritannien David Cameron holdt i december 2006 for the National Council for Voluntary Organisations. Hovedbudskabet var, at Storbritannien skulle bevæge sig fra "state welfare" til "social welfare". Som en helt central del af denne bevægelse befinder sig ifølge den konservative leder "en ny generation af sociale virksomheder, sociale virksomheder 2.0". Med henvisning til internettet 2.0, der er et mere interaktivt multimedie internet, fremmer sociale virksomheder 2.0 sociale handlinger som er "mere innovative, dynamiske, fleksible og responsive". Fremtidens sociale virksomheder er i denne optik baseret på en alliance mellem "system-entreprenører" og "community entreprenører". Sammen udgør de et miks, der kan drive moderne effektive organisationer, og som er i stand til både at arbejde kreativt med sponsorer og offentlige myndigheder og med klienter. Cameron fremførte endvidere, at de konservatives mål er at gøre sociale virksomheder attraktive som karrierevej for unge akademikere på linje med virksomheder i den private sektor. Han betragter de sociale virksomheder som nøglespillere i "en social revolution, der er lige så dramatisk som den økonomiske transformation i 1980'erne".

Det var en britisk ekspert som på europæisk plan var hurtigst ude med en påpejning af den sociale entreprenør som den aktørtype, der skulle spille en nøglerolle i at bringe velfærdsstaten videre til et nyt niveau. I 1997 forudsagde Charles Leadbeater "The Rise of the Social Entrepreneur". Den sociale entreprenørs opgave er at udvikle velfærdsydelser, som er mere effektive end dem velfærdsstaten hidtil har kunnet producere. Velfærdsstaten er "ill-equipped to deal with many of the modern social problems it has to confront" (Leadbeater, 1997). The London Speaker Bureau præsenterer Leadbeater som en idé-generator, der efter sigende var "Tony Blair's favourite corporate thinker". Leadbeater har både tjent som rådgiver for den britiske premierminister og for EU-kommissionen. Leadbeater baserede sin forudsigelse af den sociale entreprenørs centrale rolle som dynamo for en ny-udvikling af velfærdsstaten på fem såkaldte programmer, som sociale entreprenører anvender, når de bidrager til at skabe aktiv velfærd, som er både billigere og mere effektiv end de traditionelle serviceydelser, der tilbydes af velfærdsstaten.

Leadbeaters bredside mod 'velfærdsstaten' er delvist misvisende på grund af voldsomme generaliseringer, der skygger for forståelsen af konkrete udviklingsforløb og specifikke institutionelle konfigurationer, som socialt entreprenørskab på givne tidspunkter vil være indlejret i. Ser vi for eksempel på EMES-netværkets komparative europæiske undersøgelser (blandt andet PERSE undersøgelsen af WISE) fremstår relationen mellem den offentlige sektor og den tredje sektor som det væsentligste karakteristikum ved socialt entreprenørskab (Nyssens, 2006; Hulgård og Spear, 2006; Hulgård og Bisballe, 2004). Samtidig er de skandinaviske velfærdsstater historisk

set både innovative og reformorienterede og har i vidt omfang vist sig i stand til at gå i dialog med sociale bevægelser, der ofte har stået for udviklingen af nye sociale tiltag målrettet samfundets socialt udsatte. Den offentlige sektor udgør uden tvivl de sociale virksomheders væsentligste samarbejdspartner på tværs af de i øvrigt forskellige europæiske velfærdsstater.

Storbritannien bygger også inden for sociale virksomheder og socialt entreprenørskab bro mellem Europa og USA. På den ene side har landet et ben solidt plantet i europæiske programmer for socialøkonomi. På den anden side ser vi også en stærk tilknytning til en mere individualistisk betoning af den innovative change agent, som dominerer den amerikanske diskurs. Begge forståelser optræder i centrale policy-diskurser og finder praktisk anvendelse i væsentlige organer som *Social Enterprise London*, *Social Enterprise Unit of the Cabinet Office* samt *Skoll Centre for Social Entrepreneurship*, der blev etableret ved Oxford Business School i 2006. Den britiske regerings *Social Enterprise Unit* ser fænomenet som en del af den hastigt voksende sociale økonomi, og knytter dermed an til de mest dominerende europæiske diskurser (Spear, 2006), mens Skoll Centre fremhæver betydningen af den innovative forandringsagent.

Som vi så i foregående kapitel har Storbritannien udviklet en række formelle støttestrukturer til sociale virksomheder målrettet samfundets socialt udsatte. En af disse er lovgivningen om etablering af CIC (Community Interest Company). Hensigten med CICs er at de skal tilfredsstille lokale behov (se endvidere bilag 1). Lovgivningen er blandt andet gennemført med henblik på at styrke den tredje sektors deltagelse i løsningen af sociale problemer. Med lovgivningsmæssige rammer som CIC gives der muligheder for at etablere firmaer, som er målrettet samfundets marginaliserede grupper, hvor ethvert overskud etableret i virksomheden skal anvendes til fordel for lokalsamfundet.

5.3.1 Direct Construction & Safety Training

I New Castle besøgte vi firmaet Direct Construction & Safety Training, der er en virksomhed, som tilbyder arbejdsstræning inden for bygningsindustrien til personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet. Firmaet designer programmer, når forskellige 'charities' henvender sig for at få et skræddersyet jobtræningsprogram til en bestemt målgruppe. Først køres deltagerne gennem et introduktionsprogram i firmaets egne lokaler, hvor der trænes i forskellige processer og metoder inden for byggeri, dernæst udføres arbejdet ude på rigtige byggepladser, hvor firmaet har kontrakt.

Firmaet består af to dele: en kommerciel virksomhed ved navn DCS Training og en CIC. De to firmaer har samme direktør og grundlægger, hvilket giver smidighed både i forhold til at tjene den samlede virksomheds kommercielle interesser og i forhold til at opnå kontrakter på rigtige bygningsopgaver. Der kan på denne måde både arbejdes i forhold til forskellige offentlige socialpolitiske programmer, der henvender sig til afgrænsede målgrupper (new deal, pre-sixteen, etc.) og i forhold til virksomhedens kommercielle sigte.

Men med fælles direktør og fælles beliggenhed for både den kommercielle og den sociale virksomhed, er det af stor betydning, at der opretholdes skarpe grænser for, hvornår der ageres som en social virksomhed (CIC) der skal tjene lokalsamfundets og de socialt udsattes interesser, og hvornår det er den kommercielle virksomheds interesser, der varetages. Problemet er *måske* affødt af at to væsensforskellige virksomhedsformer sammenblandes under et tag.

På den ene side er der tale om en traditionel privatejet virksomhed, der fungerer på almindelige kommercielle vilkår. I den kommercielle del af virksomheden sælges der almindelig opkvalificering inden for byggebranchen, og der sælges konsulentytelser målrettet ledere og konsulenter inden for området. En af kerneydelserne i denne del af virksomheden er udstedelse af CSCS beviser (Construction Skills Certification Schemes). Kortet bliver afkrævet arbejdere i byggeindustrien for at kunne dokumentere deres beskæftigelsesmæssige kompetencer over for virksomheder og bygherrer. Kortet er obligatorisk for medarbejdere i bygningsindustrien og skal jævnlige udskiftes, og i den forbindelse kommer organisationer som DCS-CIC ind. Ved siden af dette forretningsområde tilbydes både specialkurser målrettet håndværkere samt kurser i blandt andet riskmanagement og stresshåndtering målrettet ledere inden for byggebranchen.

På den anden side er der tale om en CIC, der er en ren social enterprise, hvor profitten ikke må udbetales til ejerne; men skal tilbage til lokalsamfundet. Denne del er stærkt subsidieret af såvel britiske som EU baserede fondsmidler. Denne del af virksomheden var specialiseret i at arbejde med unge med tunge sociale problemer som kriminalitet, hjemløshed, misbrug og afbrudte uddannelsesforløb.

Vi har ingen grund til at antage, at der var problemer med at holde disse forskellige interesser adskilt i den pågældende virksomhed. Til gengæld virkede det ikke som om den pågældende virksomhed udnyttede det fulde potentiale i CIC lovgivningen med henblik på at være en dynamo for integration af socialt udsatte grupper. Det arbejde vi så udført med de unge socialt udsatte, foregik under triste omgivelser i en kold hal med et glasbur til formanden hævet adskillige meter over gulvet. Arbejdede virkede repetitivt, og de omgivelser det foregik under, var ikke synderligt stimulerende vurderet ud fra et bredt fokus på integration, læring og empowerment. I brochurer fra virksomheden omtales de unge konsekvent som klienter.

Når vi medtager CIC systemet her, er det for at illustrere betydningen af institutionelle og lovgivningsmæssige strukturer samtidig med, at vi må påpege, at der ikke går nogen lige vej fra tilstedeværelsen af formelle støttestrukturer til gode og integrerende projekter. Dette er beretningen om Arthur et godt eksempel på.

6. ARTHUR AFFLECK

– FRA BESKYTTET VÆRKSTED TIL PH.D.

Besøget i New Castle i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport var arrangeret af Arthur Affleck, som er direktør i konsulentfirmaet Social Enterprise Tyneside og Judith Brown fra "Third Sector Development Unit" ved University of Teeside. Judith og Arthur havde tilrettelagt et dagsprogram for os, så vi kunne få indblik i forskellige former for beskæftigelse målrettet socialt udsatte grupper, herunder DCS-CIC, som vi beskrev i foregående afsnit.

Men inden vi nåede dertil, fik vi Arthurs personlige historie.

Arthur: Jeg har arbejdet på et beskyttet værksted for handicappede i ret mange år. På et tidspunkt var min tale så dårlig, rigtig dårlig, at jeg ikke kunne finde et job. Jeg var nødt til at registrere mig selv som handicappet. Jeg endte med at arbejde der i 12 år. Jeg hadede det! Byrådet kører stedet, og det har sådan en ghetto-mentalitet. Der er blinde, fysisk handicappede og folk med indlæringsvanskeligheder, der var mig selv, der var folk med amputationer. Og det var et beskyttet værksted.

Interviewer: Hvad fik du ud af det?

Arthur: To uddannelser. Jeg tog faktisk to uddannelser på deltid. Først tog jeg en bachelor på fem år og derefter en kandidatgrad på tre år. Otte år på deltid.

Interviewer: Støttede det beskyttede værksted dig til at tage disse uddannelser?

Arthur: Nej, ikke rigtigt. Nej! Der var den her holdning, at hvis du forbedrer og udvikler dig, udvikler dine færdigheder, så var der mange mennesker, som ville ydmyge dig.

Interviewer: Også blandt de ansatte?

Arthur: Ja, det var som en konkurrence, så snart jeg fik min første grad. Jeg tror, at i hele staben, der var faktisk beskæftiget omkring 85 mennesker, og manageren var avanceret hele vejen op gennem graderne. Han havde faktisk nogle færdigheder, i det mindste var han dygtig til sit job; men ingen af dem havde faktisk nogen

uddannelse, så det virkede meget besynderligt, og mine overordnede havde en attitude af, "hvordan vover du at tage en uddannelse". Dette var i 1995, tror jeg. Så gik jeg videre til at tage en kandidatgrad, og det hjalp ikke videre på stemningen. Og efter at have fået min kandidatgrad, fik jeg job på universitetet, hvor jeg både skulle forske og undervise. Så jeg gik fra dårligt at kunne tale til faktisk at kunne undervise. I starten arbejdede jeg kun på universitetet om fredagen, og jeg var kun den anden person som forlod det beskyttede værksted på 10 år. Normalt forlod folk kun stedet for at komme på invalidepension eller førtidspension. Det var en meget statisk arbejdskraft.

Interviewer: Havde dette efterfølgende nogen effekt på organisationen?

Arthur: Nej, det tror jeg ikke. De fik efterfølgende en manager med en uddannelse inden for byggeri og administration, så han var meget stærk. Men jeg tror ikke, at firmaet forandrede sig, idet både firma og den nye leder blot trådte vande i de samme gamle rutiner, og var glade for at få pengene. Senere blev virksomheden endnu mere integreret med kommunen, der indsatte deres egen stab til at køre det.

Interviewer: Har det ændret sig? Er man begyndt at anvende metoder, der kan medføre empowerment?

Arthur: Det tror jeg ikke. Når jeg støder på mennesker der fra, virker det stadig som den samme ting, hvor kommunen skal beskæftige en vis procentdel med handicap. Jeg har altid følt, at det gør de ved at have et sted som holder folk ude af byen. For mig er det som om kommunen siger, at vi skal beskæftige en bestemt procentdel med handicap. Men de gør det "four miles down the road" i en ghetto. Der er den her ghetto følelse. Det du har er.....jeg søgte engang et andet job; men da jeg var fra det her sted, blev jeg slet ikke talt med overhovedet. Så snart du nævner, "jeg er fra det her sted", sker der "Åh nej, vi ønsker ikke...."

Interviewer: Hvad fik du en kandidatgrad i?

Arthur: Åh, min kandidatgrad er i kulturhistorie, min bachelor er i kunsthistorie, og min ph.d. er jeg ved at færdiggøre i finansiering.

Interviewer: Er det beskyttede værksted du arbejdede i typisk?

Arthur: Det er ret typisk for programmer, der køres af kommunen. De plejede at have de her årlige møder, hvor forskellige offentlige ordninger over hele Storbritannien ville mødes, og i sidste instans ville de alle gøre det samme. Det de lavede var senge og møbler. Når det kommer til udvikling af færdigheder, handler det i

virkeligheden mest om at sætte træ sammen. Hvis du laver en træramme til en seng er det dybest set blot to stykker træ. Der var nogle få personer, der trænede deres færdigheder med forarbejdning af træ til stole og polstring. Det mest kvalificerende var polstring, fordi det er noget du også kan tjene penge på ved siden af det beskyttede værksted. For alle andre handlede det blot om to stykker træ.

Interviewer: Vi vil gerne have et klart billede af, hvad du laver nu.

Arthur: Jeg er en del af Social Enterprise Tyneside, hvor jeg gør rent, er direktør, underviser og træner. Jeg er det hele. Så det er dybest set mig og bestyrelsen som også består af folk fra forskellige sociale virksomheder (social enterprises). Jeg begyndte at arbejde i den sociale virksomhed i august 2007. Vi laver events, trænings-events. Alt hvad folk har brug for både blandt sociale virksomheder og i den offentlige sektor. Vi hjælper sociale virksomheder med at skabe bæredygtighed.

Det vi helt konkret gør er, at få de sociale virksomheder til at udvikle deres færdigheder og fremhæve de sociale fordele og outputs, der kommer ud af det. Vi hjælper dem med at udvikle deres forklaringer. En af metoderne er at spørge folk: "Hvad er I gode til?" Og få dem til at forklare dette lige ud af posen. Jeg har arbejdet med personer, hvor jeg siger "Introducer dig til den person, som sidder ved siden af dig. Sig noget godt om din organisation". Det har folk nogle gange svært ved; men så husker de og siger, "åh, vi laver faktisk en god lokal service". I de feedback skemaer jeg får, takker deltagerne mig for muligheden for at sige, hvad de faktisk er gode til, for det er ofte sådan, at man anvender så meget tid på at rende rundt og lave jobs, at man glemmer, hvad formålet egentlig er. Så jeg er i stigende grad interesseret i sociale regnskaber for at blive bedre til at dokumentere, hvad man rent faktisk gør.

Interviewer: Hvordan blev du motiveret til at søge ud af det beskyttede værksted og ind i universitetsverdenen?

Arthur: En af mine venner studerede på deltid, og jeg syntes, at lød interessant. Efter arbejde lavede jeg regnskaber, tal. Så jeg lavede tal dagen lang. Derfor gik jeg i gang med kunsthistorie, noget der er totalt anderledes, noget med at skrive og noget der er visuelt. Jeg ønskede at lave noget helt andet. Min største motivation var, at jeg hadede mit arbejde på den måde, at jeg ville væk derfra. Jeg gennemførte at få en grad i kunsthistorie og opdagede at den var ubrugelig med hensyn til at få et job. Så tænkte jeg, at jeg ville have en kandidatgrad i noget, der var lidt mere anvendeligt – bare lidt mere. Så troede jeg, at jeg med det i hånden ville kunne få et arbejde, og det lykkedes tilsyneladende, for jeg fik job på universitetet inden for statskundskab og politik. Vidste jeg noget om statskundskab? Nej. Vidste jeg noget om politik? Nej. Jeg fik ansættelse som forsker, hvor jeg også

havde mulighed for faktisk at undervise. De giver dig mulighed for at udvikle dine færdigheder, og det er rigtig godt. De var meget, meget hjælpsomme og støttende. Det var dybest set folk uden for det beskyttede værksted, som hjalp mig.

Interviewer: Du havde dit eget netværk uden for værkstedet?

Arthur: Ja. Jeg tror, at meningen med organisationen var at holde folk beskæftigede, ikke at føre dem ud på en rejse.

Interviewer: Og du var værdifuld for det beskyttede værksted?

Arthur: Ja. Jeg klarede bonusudbetalinger, nogle af lønningerne, indkomne fakturaer, stopkontrol. Så da jeg forlod værkstedet, stoppede de bonusprogrammet. I stedet indførte de en gennemsnitsbonus.

Interviewer: Arbejder du med din gamle arbejdsplads i dag?

Arthur: Nej, nej.

Interviewer: Tror du det er væsentligt at skelne mellem handicappede (disabled) og ugunstigt stillede eller socialt udsatte (disadvantaged)?

Arthur: Ja, det tror jeg. Hvis man er socialt udsat, så har man en chance for at bevæge sig fremad. I den struktur jeg arbejdede i, blev folk på samme sted i tredive år. Jeg var en af de få som faktisk kom videre.

Interviewer: Tror du, at flere kunne være kommet videre?

Arthur: Ja, med ordentlig træning og ikke ved at lære folk at stikke to stykker træ sammen. Hvis man ikke opnår færdigheder, der kan bruges andre steder, så får man ikke andre jobs.

Interviewer: Hvad med din families rolle i dit brud med værkstedet?

Arthur: Min familie er meget støttende, og har været meget hjælpsom. Min familie har altid været meget ivrig med hensyn til uddannelse. Min far fik ikke rigtig nogen uddannelse, heller ikke min mor. Så det handlede også om at bryde cirkelen. De ønskede for deres døtre, at de skulle blive i stand til at bære "jakkesæt". To af mine søstre er blevet lærere, jeg er blevet forsker og underviser, og min tredje søster er sygeplejerske; men på et uddannelseshospital, hvor hun faktisk træner andre sygeplejersker. Så vi er alle blevet involverede i uddannelse i mange forskellige

sammenhænge, vi har fået job inden for uddannelse. Min far var faktisk skoleleder, så vi har helt bestemt bevæget os opad.

Interviewer: Hvad handler din ph.d. om?

Arthur: Sociale virksomheder der ikke kan få almindelige banker til at finansiere sig. Så projektet handler om mikrofinansiering af sociale virksomheder, den slags ting. Jeg sammenligner amerikanske modeller med britiske. Sagen er, at den amerikanske har påvirket den britiske; men uden at vi har den samme adgang til finansiering. I USA er der flere forskellige former for lokale finansieringsmodeller. Jeg er specielt interesseret i fiasko i forbindelse med opstart af en social virksomhed. Det der er sket her er, at fra 2001 og frem, har der været mange foranstaltninger med henblik på at styrke interessen for sociale virksomheder. Blandt andet har regeringen puttet penge i det. Jeg er interesseret i at belyse det i relation til kom-munitaristiske ideer og ideen om den tredje vej.

6.1 OPSAMLING

Arthurs historie provokerer nogle veloptrukne grænser og konventioner, der handler om normalitet og afvigelse, handicappede, socialt udsatte og almindelige lønmodtagere. Arthur var diagnosticeret som handicappet, og kunne som sådan se frem til en permanent tilværelse på et beskyttet værksted. Et værksted som endda havde en udtalt interesse i at holde på ham.

Men Arthur er samtidig en markant og særdeles ressourcestærk person, som primært via sin stærke frustration over sit arbejdsliv på det beskyttede værksted, formåede at udnytte en chance. Men han var også potentielt socialt udsat. Hvis ikke operation social opstigning var lykkedes, er det realistisk at antage, at Arthur på et tidspunkt i sin tilværelse ville være bukket under for det pres, han konstant var underlagt i form af det beskyttede værksteds modarbejdelse af ønsket om mobilitet. Eller de potentielle arbejdspladsers afvisning på grund af hans status som ansat i et beskyttet værksted. Det er et både realistisk scenarium og en ganske naturlig reaktion på de ydre rammer, at han på et tidspunkt ville udvise en stiltiende og indadvendt accept af en permanent tilværelse som socialt udsat.

Arthurs beretning handler også om betydningen af forskellige typer netværk. Ingen mennesker er isolerede øer. Arthur kan for en umiddelbar betragtning forekomme som det heroiske individ, der formår at trodse al modgang. Men det handler i langt højere grad om karakteren af de netværk, han er en del af, og de støttestrukturer han oplever. Allerede i 1973 skrev den økonomiske sociolog Mark Granovetter en epokegørende artikel, der viser hvordan henholdsvis stærke sociale netværk (strong ties) til familie og nære venner og svage sociale netværk (weak ties) virker på et menneskes mulighed for social mobilitet. Artiklen kaldte han for *The Strength of Weak Ties*, og den har senere været skoledannende også for forskning i social kapital, der

blandt andet på baggrund af Granovetters resultater er i stand til at dokumentere hvor vigtigt det er både at være indlejret i fællesskaber af afgrænset social kapital (bonding social capital) og i fællesskaber af brobyggende social kapital (bridging social capital). Gennem sine undersøgelser af jobsøgning og mobilitet opdagede Granovetter, at forbindelser til fjerne bekendtskaber var mere værdifulde for succes med jobsøgning end stærke og tætte forbindelser til nære venner og familie, som jo har tendens til at bevæge sig i samme sociale cirkler.

For Arthur var tilværelsen i det beskyttede værksted fuld af stærke sociale netværk og afgrænset social kapital, dannet via fællesskaber med kolleger på værkstedet og familie. Begge steder med personer, som bevægede sig i samme sociale cirkler som Arthur selv. Men via en ven der ikke var beskæftiget på det beskyttede værksted fik han mulighed for at påbegynde en uddannelse, og med den brobyggende sociale kapital han begyndte at opbygge til fjernere bekendte, opstod der en mulighed, han var i stand til at udnytte.

Endelig handler Arthurs historie om betydningen af institutionelle støttestrukturer. I Arthurs tilfælde virkede de umiddelbare og nære institutionelle støttestrukturer ikke efter hensigten. De virkede endda negativt ind på hans ønske om social mobilitet. Det var Arthurs oplevelse, at værkstedet aktivt modarbejdede hans ønske om uddannelse, fordi der var brug for hans arbejdskraft. Via kontakten til det svagere sociale netværk og fjernere institutionelle støtter, lykkedes det alligevel. Men historien rummer også Arthurs sociale kritik af, at en sådan mobilitet kunne være blevet andre til del, såfremt den institutionelle støttestruktur i form af ordentlig træning og understøttende metoder, havde været på plads.

7. KONKLUSION

Under arbejdet med at afdække danske og europæiske erfaringer med arbejdspladser og incitamentter til arbejde målrettet samfundets socialt udsatte medborgere har vi opdaget to dilemmaer, der udgør en barriere for en samlet indsats på dette område. De to dilemmaer har vi kaldt det moralske dilemma og det politisk/forvaltningsmæssige dilemma.

Det moralske dilemma

Dette dilemma vedrører den klemme, udviklingen af specifikke, målrettede ydelser let havner i. Det drejer sig om klemmen mellem det at gøre noget målrettet for bestemte grupper uden, at andre får del i ydelserne eller de forbedrede vilkår.

For det første kan en forbedring af specielle gruppers vilkår medføre misundelse fra andre grupper. Det er blandt andet, hvad beskæftigelsesministeren har på sinde, når han udtaler, at det vil være svært for de hundredtusinder af mennesker, "der står op hver dag og går på arbejde til overenskomsternes mindste betaling", hvis andre både kan hæve en offentlig ydelse og tjene penge ved siden af.

For det andet kan en indsats der er målrettet specielle socialt udsatte grupper være en så dårlig social indsats, at der er tale om et indhold, der ikke står mål med velfærdsstatens universelle orientering. Samtidig er der en fare for ikke at udnytte den store gevinst, der ligger i at anvende arbejde og deltagelse i produktion som middel til integration og adgang til et værdigt liv. Ord som alternativt arbejdsmarked, integration på fleksible vilkår og alternative arbejdspladser klinger ikke altid godt i en universelt orienteret velfærdsstat. Som den anerkendte britiske socialforsker Richard M. Titmuss engang udtrykte, er der historiske vidnesbyrd om, at separate services møntet på de fattige, altid har tendens til at være services af en dårlig kvalitet ("services for the poor have always tended to be poor quality services").

Det politiske og forvaltningsmæssige dilemma

Hvordan skabes en politisk ramme, som offentlige myndigheder på nationalt og lokalt plan kan handle inden for, når de skal sikre socialt udsatte adgang til arbejde på fleksible vilkår? En af de muligheder vi har kigget på i denne rapport er forskellige former for ordninger, der tillader socialt udsatte at have indkomst samtidig med, at de modtager offentlig understøttelse. Der knytter sig imidlertid et dilemma til sådanne ordninger. Nemlig det dilemma at misbrugere, hjemløse og andre med store

og tunge sociale problemer i kortere eller længere perioder vil kunne hæve løn og sociale ydelser på en og samme tid. Kan dette tillades? Så kort kan det politiske og forvaltningsmæssige dilemma formuleres.

At sådanne ordninger allerede eksisterer de facto hersker der til gengæld næppe tvivl om. Der er for eksempel ikke skredet ind over for det faktum, at 74% af sælgere af hjemløseavisen Hus Forbi enten modtager kontanthjælp eller pension samtidig med, at de har mulighed for at opnå en substantiel indtægt via salg af avisen. For sælgerne af Hus Forbi er den overvejende årsag til at sælge avisen således muligheden for at tjene penge, idet 3 ud af 4 sælgere angiver dette som den primære årsag til salg (Hansen m.fl., 2008: 38). Samtidig oplyser en af hjemløseavisens faste medarbejdere, at salgsaktiviteterne har en positiv effekt på de sælgere som har misbrugsproblemer: "Der er ingen tvivl om, at Hus Forbi salget nedsætter deres misbrug, og de får større selvtillid og selvrespekt. Det giver de alle udtryk for" (Hansen mfl. 2008: 31). Andre organisationer, virksomheder og sociale institutioner har gennem årene eksperimenteret med lignende ordninger.

Andre europæiske lande har oplevet et tilsvarende dilemma, der udgør en barriere for at udføre en målrettet indsats for at lette socialt udsatte gruppers adgang til deltagelse i arbejde på alternative vilkår. Til gengæld peger resultaterne i denne rapport i retning af, at der aktuelt gøres en del for at minimere de to typer af barrierer, idet gevinsterne ved at gøre noget målrettet for denne målgruppe regnes for langt større end omkostningerne. Indsatsen, i de europæiske lande vi har kigget på, har primært sigtet på at forbedre både de socialt udsattes incitament til arbejde og virksomhedernes incitament til at skabe arbejdspladser målrettet socialt udsatte:

I Norge retter incitamenterne sig mod den socialt udsatte misbruger. Her har man således valgt at give de socialt udsatte misbrugere et incitament i form af en samlet øget indtægt ved udførelsen af regulært arbejde. Det interessante for en dansk sammenhæng er, at der også i Norge har været de diskussioner vi kender i Danmark om det moralske og det forvaltningsmæssige dilemma. I Norge var løsningen at etablere en ordning, der rent juridisk ikke er en løn, men en individuelt begrundet social ydelse, der for den enkelte deltager imidlertid *opleves* som en løn. Dette kan lade sig gøre ved, at arbejdspladsen (Dagsverket) lægger lønudgiften til den rusafhængige medarbejder ud og så kvartalsvist fakturerer den norske "Arbejds- og velferdsetaten" (Aetat) for det samlede beløb, der er udbetalt til samtlige rusafhængige medarbejdere. Der er stadig uklarhed om det juridiske grundlag for denne ordning; men dels er denne eller lignende ordninger snart gennemført som almindelig praksis i et så stort antal byer, at det er blevet sædvane, dels har der været opbakning til ordningen på ministerniveau.

Med afsæt i de norske erfaringer kan vi se, at det også i en skandinavisk universelt orienteret velfærdsstat kan lade sig gøre at etablere kreative og alternative jobmuligheder for samfundets socialt udstødte. Sådanne arbejdspladser er udviklet i øjenhøjde med misbrugerne og møder dem der, hvor de er. Vi vurderer, at det er en svaghed ved den norske model, at den gør arbejdspladsen fuldstændig afhængig af

en samarbejdskontrakt med det offentlige og, at det juridiske grundlag og den forvaltningsmæssige praksis på området endnu ikke er fuldt ud klarlagt.

I Italien retter man incitamenterne mod de sociale virksomheder. Her har man valgt at give sociale virksomheder et incitament til at gøre noget for de socialt udsatte gruppers beskæftigelsessituation blandt ved at indføre en lang række økonomiske gevinster og lempelser, når der etableres arbejdspladser for socialt udsatte. Ordningerne er alle etableret med udgangspunkt i lov om sociale kooperativer fra 1991. Denne lov er imidlertid 'kun' en ramme, der er suppleret af utallige former for regionale og lokale myndighedsinitiativer og forskellige måder at indrette sig på i de respektive virksomheder. Med baggrund i loven friholdes de sociale virksomheder blandt andet for skat af overskud; men det forudsætter, at 30% af medarbejderne er socialt udsatte. På virksomhedsniveau er det almindeligt, at medarbejderne (også de socialt udsatte) bliver medejere af kooperativet. Dette administreres ved, at medlemmet/medarbejderen får en langsigtet afdragsordning. Sådanne ordninger retter sig direkte mod medarbejderens oplevelse af anerkendelse og selvværd. Samtidig arbejdes der bevidst på, at medarbejderen fra dag ét skal opleve, at det arbejde, der udføres, har betydning.

Med afsæt i de italienske erfaringer med sociale kooperativer, som er et supplement til den svage velfærdsstat, kunne man formulere den påstand, at i Danmark bliver velfærdsstatens høje 'dækningsgrad' en svaghed set ift udviklingen af et differentieret korps af sociale økonomier og alternative former for beskæftigelse. Der er tilsyneladende ikke et tilstrækkeligt stærkt incitament fra indflydelsesrige aktører til at etablere og udvikle sociale virksomheder, der tilbyder beskæftigelse på alternative vilkår. Måske fordi rationale er, at dette bør være dækket ind enten af arbejdsmarkedets parter eller af den offentlige velfærdsstat.

I Storbritannien er incitamentet indlejret i nationale programmer og politikker. Siden Tony Blair annoncerede sine Third Way initiativer, har man i Storbritannien udviklet mange politikker og programmer, der handler om at forbedre de socialt udsatte gruppers levevilkår. "Social Enterprise" er et nøgleord i disse initiativer, der ofte har et element af "work integration" og beskæftigelse på alternative vilkår. Det er vanskeligt at uddrage enkelte elementer blandt de britiske erfaringer, idet Storbritannien er det land i Europa, hvor der eksperimenteres mest med forskellige typer af innovative løsninger på socialt udsattes og marginaliseredes problemer.

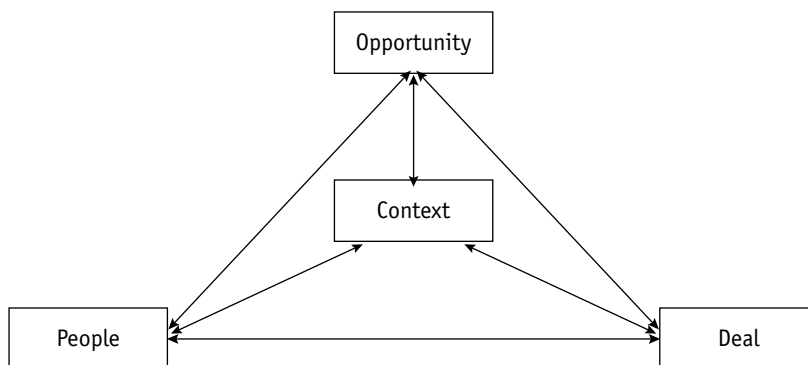
Med afsæt i de britiske erfaringer kan det på den ene side konstateres, at der findes en sand flora af konkrete organisationer og virksomheder målrettet en forbedring af socialt udsattes levevilkår. Men på den anden side bør man spørge, hvorvidt sådanne løsninger altid kan leve op til de kvalitetskrav, vi ofte kender i en dansk velfærdssammenhæng. Dette spørgsmål kan kun besvares ved at undersøge indsatsen helt konkret på virksomheds- og organisationsniveau. Men tilsyneladende er de nationale programmerklæringer fulgt op af organisations- og bevægelsesdannelse fra neden. Der er således i Storbritannien ofte tale om en sammenblanding af fortalervirksomhed med lobbyvirksomhed. Initiativerne har både til hensigt at varetage de sociale virksomheders og de socialt udsattes interesser. Mens det er tydeligt, at so-

cialle virksomheder, der udbyder beskæftigelse til socialt udsatte grupper, har utallige talerør på nationalt, regionalt og lokalt plan, er det mere usikkert, hvorvidt de socialt udsatte oplever en tilsvarende varetagelse af deres interesser.

PCDO analyse af de europæiske erfaringer

Ved Harvard Business School har en gruppe forskere anvendt den såkaldte PCDO model til at undersøge hvilke udfordringer sociale virksomheder og sociale entreprenører må være i stand til at mestre for at opnå succes. Mens akserne mellem 'people' og 'context' illustrerer netværksdimensionen i socialt entreprenørskab, illustrerer akserne mellem 'opportunity' og 'deal' selve virksomheden og de forventede resultater (deal).

Figur 3: PCDO Framework for socialt entreprenørskab



Kilde: Austin og Skillern, 2003: 7

Når en social virksomhed udvikler en arbejdsplads for socialt udsatte, skal den sociale entreprenør være i stand til at håndtere alle de fire dimensioner og deres indbyrdes samspil for at etablere og især udvikle organisationens bæredygtighed over tid. Øverst i modellen ser vi dimensionen Mulighed (O). Først ser en social entreprenør en mulighed for at gøre noget innovativt og nyt for at forbedre de socialt udsattes levevilkår. For at realisere muligheden må der gennemføres en konkret aktivitet, handling eller forretning i ordets bredeste betydning (D). Dette foregår i en kontekst (C), der både består af interne forhold i organisationen samt lokale og nationale vilkår, hvor aktører (P) på mange niveauer spiller en central rolle for hvorvidt entreprenører skal få succes med sit forehavende. James Austin fra Harvard Business School har fremhævet, at håndteringen af disse fire udfordringer er langt vanskeligere for frivillige foreninger og sociale virksomheder, fordi der er flere stakeholders med modsatrettede og diffuse interesser, end det der gælder for almindelige private virksomheder. Udfordringen for sociale entreprenører, hvad enten disse udgår fra offentlige organisationer, frivillige foreninger eller sociale virksomheder er, "to develop a strategy, weighing the various benefits and concern with each deal, to create a portfolio that

sustains the organization and enables it to carry out its mission most effectively” (Austin, Stevenson and Wei-Skillern, 2003: 17).

Det giver god mening at analysere de norske og italienske erfaringer ved hjælp af PCDO modellen, idet der er tale om initiativer, der arbejder med komplicerede sociale problemer i en politisk og socialt kompliceret kontekst.

Selvom resultaterne i Dagsverket er imponerende, og der er udviklet en bred vifte af samarbejdsflader og kontrakter (D og O) er disse meget snævert bundet op på goodwill fra de offentlige myndigheder (C og P). Derved adskiller de sig ikke fra mange danske eksempler (Hulgård, 2007: 150), der ganske vist ofte har fungeret på mere eller mindre projektlignende vilkår. I begge situationer er organisationerne afhængige af fortsat kommunalt engagement og et venligt politisk miljø, der aktivt arbejder for at fastholde og udvikle de politiske og juridiske rammer. I den økonomise og organisatoriske struktur er Dagsverket både fuldstændig afhængig af samarbejdet med Bergen kommune, der faktisk er eneaktionær i virksomheden, selvom den fungerer på særdeles selvstændige vilkår og af Aetat, der er en statslig myndighed. Ganske vist får Dagsverket sine udgifter dækket af de kontrakter (D) de har med kunder, der skal have udført arbejde, men lønudgiften/den individuelle støtte og institutionens fleksible vilkår sikres og finansieres i et samarbejde mellem kommunen (NAV) og staten (Aetat). Hvis disse offentlige myndigheder af en eller anden grund trækker sig ud af samarbejdet, vil hele grundlaget for Dagsverket blive trukket væk.

I virkeligheden er en organisation som Hus Forbi i længden muligvis mere bæredygtig end en organisation som Dagsverket, idet Hus Forbi dag hviler i sig selv økonomisk (Hansen mfl., 2008: 79) og i forhold til sælgerne kun er afhængige af, at myndighederne stiltiende accepterer, at der kan tjenes en vis løn samtidig med, at der modtages pension eller kontanthjælp. At dette så af andre grunde kan forekomme at være et uværdigt og utilfredsstillende perspektiv både for virksomheden Hus Forbi og for sælgerne er en anden snak, idet man dermed måske ikke høster den anerkendelse fra det offentlige, som man ellers har fortjent bedømt ud fra de resultater der præsteres med henblik på at lette byrderne for nogle af samfundets socialt udsatte medborgere. Hus Forbi modtog støtte fra Socialministeriet indtil 2007. Støtten havde stor betydning ”for, at projektet har kunnet lykkes” (Hansen mfl. 2008: 79). Det at projektet i dag er selv bærende gør, at man kan begynde at jonglere med ‘boldene’ i PCDO modellen på en langt mere offensiv, fremadrettet og innovativ måde end, hvis projektet fortsat var afhængig af en enkelt ressourcekanal (D).

For de italienske sociale kooperativer tegner situationen sig noget anderledes. Her er der tale om en stor sektor med eget regelgrundlag og incitamenter der både retter sig mod virksomhederne (lempelse i afgifter og skatter) og mod de socialt udsatte medarbejdere (udsigt til arbejde over en årrække på vilkår der passer til den enkeltes forudsætninger og livssituation). Som en del af en sektor har de sociale kooperativer adgang til en bred portefølje af kontrakter (D), og de er del af en kontekst (C), der giver dem adgang til at forfølge en lang række muligheder (O) for at gøre virksomhederne bæredygtige over tid. De har således adgang både til konsulentbistand med

henblik på organisationsudvikling inden for denne særskilte virksomhedsform, og de har adgang til interesseorganisationer, der udelukkende eksisterer for at tjene de sociale kooperativers interesser. Endelig opererer de i et bæredygtigt økonomisk miljø af en bred vifte af kontrakter med erhvervs kunder i ind- og udland samt adgang til finansielle ressourcer via de kooperativer, der er specielt målrettet denne sektors behov.

Afslutningsvis må vi i forhold til det der var sigtet med denne rapport, nemlig at se på nogle af de ordninger og organisationer der findes i Europa med henblik på at etablere gode arbejdspladser for socialt udsatte lidt skarpt konkludere, at velfærdsstatens styrke i denne sag også bliver dens svaghed. Vurderet både ud fra de europæiske erfaringer og ud fra de aktører vi har interviewet og talt med i Danmark er velfærdsstatslige besluttende aktører ikke tilstrækkeligt lydhøre overfor nødvendigheden af at etablere velfungerende og bæredygtige arbejdspladser for socialt udsatte. Arbejdspladser som nødvendigvis må fungere på fleksible vilkår både i den forstand, at de møder de socialt udsatte i øjenhøjde og i den forstand, at velfærdsstaten må respektere og sikre, at der er ordentlige rammer at udføre dette samfundsmæssigt nødvendige arbejde.

Når der ofte vil være tale om særlige, eller alternative vilkår og arbejdspladser, er det fordi, de socialt udsatte i organisationer som Dagsverket, Hus Forbi og de italienske sociale kooperativer ofte står meget langt væk fra enhver mulighed for at træde ind på det ordinære arbejdsmarked. Men samtidig, og her ligger den store gevinst, vil de ofte have stor berigelse af at kunne arbejde i et vist antal timer dagligt. Vi har i denne rapport påpeget, hvordan dette arbejde både bidrager til, at den enkelte får et mere værdigt liv, og til at tjene væsentlige funktioner i lokalområdet. Men også for disse mennesker skal det kunne betale sig at arbejde, ellers bliver det umuligt at udnytte den motivationsfremmende faktor, der ligger i arbejdets betydning for en bedre privatøkonomi.

8. BILAG

BILAG 1.

ROGER SPEAR¹: ALTERNATIVE EMPLOYMENT AND INTEGRATION OF SOCIALLY DISADVANTAGED PEOPLE IN EUROPE¹

EUROPEAN PERSPECTIVE ON ALTERNATIVE EMPLOYMENT AND INTEGRATION OF SOCIALLY DISADVANTAGED PEOPLE

INTRODUCTION

First impressions indicate that Denmark might be least likely to need to address the issue of social exclusion, since it has one of the lowest unemployment rates, and the highest employment rate in the EU (77.1% in 2007). This is due to their highly regarded model of flexicurity – which aims to achieve labour market flexibility, high employment rates and income security. And Denmark invests heavily in this system, with the highest active labour market programme (ALMP) expenditure in Europe (1.83% of GDP vs UK 0.52% of GDP).

However, despite Denmark's high employment rate, there may be questions over the extent to which the flexicurity model can address the needs of the more disadvantaged unemployed and economically inactive, so that there are segments of society that are in effect socially excluded. Thus for example: "The employment rate for ethnic minority groups is very low in Denmark – on average around 50%" (Freud, 2007). But the situation is complex since alongside this, "young immigrants have among the highest employment rates in the OECD." (Freud, 2007). Nonetheless it is likely that the most disadvantaged: homeless people, those with drug and alcohol abuse problems, are likely to need special measures to bring them into the system, and back into the labour market.

Clearly those closest to the labour market, recently employed, etc are easiest for the flexicurity model to address. But as labour market policies develop across Europe, we are increasingly seeing measures to bring the disadvantaged into the labour mar-

1. Roger Spear er senior lekturer ved Open University i Storbritannien og gæsteforsker ved Center for Socialt Entreprenørskab, Roskilde Universitetscenter.

ket. Thus some categories of the disadvantaged unemployed are well-defined, and targeted. Well-defined categories with well-specified programmes are: older people, young people, women returners (returning to work), lone parents. In some European countries there has been recent targeting of economically inactive groups, in particular claimants of health/incapacity/inactivity benefits.

Other categories which suffer greater disadvantage are less well addressed and performance is weaker. These categories frequently suffer substantial levels of social exclusion: ethnic minorities, ex-offenders, homeless, alcohol/drugs, mental health, the unskilled. The most severe category of social exclusion is those with multiple disadvantage, eg homeless with drug/alcohol problems, ethnic minority homeless.

If the flexicurity model which is so effective for those close to the labour market is proving inadequate for those further away (the more disadvantaged), the choice for policy makers is whether mainstream policy can be adapted, or whether to support specialist models that work for integrating the most vulnerable.

Fortunately there is strong evidence from across Europe (Nyssens, 2006; Spear and Bidet, 2005) that supports the case for investing in specialist organisations for integrating the more disadvantaged back into the labour market. Thus the focus of this section is on strategies for addressing the more socially excluded, and in particular the development across Europe of one effective strategy: the work integration social enterprise²: WISE – an organisation that specialises in training and supporting the employment of disadvantaged people whilst trading and generating income. WISE come in a variety of forms: typically they have mixed resources (some subsidy, some earned income including state contracts, some volunteer labour), they are often multi-stakeholder (with community groups, users, volunteers, staff, third sector and municipality representatives on their boards), and although in general they are relatively autonomous so that they can be entrepreneurial, in some cases there may be quasi-WISE where the public sector plays an arms length innovative role.

The next part of this section covers the changing policy context in Europe within which WISE operate. The following part looks in more depth at the different types of WISE. Then in the next part, important innovative experience around Europe is reviewed. The final part looks at support strategies for WISE, followed by conclusions and recommendations.

2. **Social Enterprise:** the EMES criteria comprise economic and social dimensions of enterprises:

Four factors have been applied to define the economic and entrepreneurial nature of the initiatives.

- a) A continuous activity producing goods and/or selling services
- b) A high degree of autonomy (vs dependency)
- c) A significant level of economic risk
- d) A minimum amount of paid work

Five factors have been selected for the social dimensions of the initiatives:

- i) An initiative launched by a group of citizens
- ii) A decision-making power not based on capital ownership
- iii) A participatory nature, which involves the persons affected by the activity
- iv) Limited profit distribution
- v) An explicit aim to benefit the community.

THE POLICY CONTEXT FOR WISE³

Trends in Europe for the more disadvantaged

The following trends which can be found in Europe for addressing labour market issues, have helped support the growth and institutionalization of WISE:

- there has been an increasing focus not just on unemployment but on the employment rate; this has included increasing the participation of the economically inactive population, as a result of the Lisbon strategy⁴ for growth and jobs;
- and linked to the same focus – there has been an interest in disadvantaged groups who are recipients of benefits other than unemployment benefit; this has included social assistance and disability benefits, where across Europe there have been large increases in numbers of claimants over the last 10/20 years; this has led to strategies for helping the socially excluded;
- and there has been greater priority placed on social cohesion and social inclusion objectives – for the disadvantaged and for those some distance from the labour market.

Many countries have invested in more active labour market policies (ALMPs) to improve the efficiency of the labour market: by improving information flow, improving access and mobility, improving employability skills via training and employment experience, and improving the matching of participants and employers – via better information, better search capabilities, etc. However standard ALMP programmes are not always very effective for the socially excluded – largely because of the need for a tight integration of the diverse social/training/work support measures for such groups. WISEs provide an organisational focus and capability for integrating measures from different state departments.

Improving approaches: benefit-work transition philosophies

Underlying approaches to improving employment rates and addressing the socially excluded are *three distinctive benefit-work transition philosophies*: managing social risk, economic, and capabilities approaches. One of the reasons for the growth of WISE is that they are quite effective at integrating important elements of these three approaches.

Managing social risks: in post-industrial society there are many social risks that influence transitions to employment. These include risks associated with skills obsolescence, stress, work intensity which can lead to work incapacity; issues around ageing leading to withdrawal from the labour market or early retirement; crime and

3. This section draws extensively on Peters, Marjolein (2007).

4. Initially agreed at the EU Lisbon summit in March 2000, then simplified and relaunched in 2005.

dysfunctional communities leading to drug/alcohol abuse; discrimination creating barriers to social inclusion; changing family structures and family insecurity leading to homelessness, delinquency, lack of a safety net, etc. These social risks can be managed indirectly through financial measures (tax/benefits) and more directly through non-financial measures (ALMPs, lifelong learning, work and family reconciliation measures). The former are typically linked to the economic/insurance approach, while the latter are typically linked to the capabilities/resource approach. Socially excluded people usually need considerable support to help address such social risks, and WISE are particularly effective with non-financial and capabilities approaches.

Economic/insurance approach: this approach is based on a rational choices perspective i.e. people try to allocate their resources to maximise their welfare. The approach emphasises financial incentives, such as: lower taxes, in-work benefits, increasing the minimum wage, closing tax breaks for early retirement. The impact of such measures varies with the target groups, so for example they tend to work well for older people and for those at the lower end of labour market. But lowering benefit levels has been less effective than expected. Avoidance of financial disincentives (including poverty traps) are particularly important for some target groups like single parents and partially disabled who require combined paths (benefits and work). More coercive measures are also employed where benefits are withdrawn for non-participation: e.g. workfare, etc. This economic-insurance approach tends to be dominant in many EU countries.

Capabilities/resources approach: this approach focuses on employability and raising individuals' capabilities by investing in training as a major strategy. The capabilities approach can also have the advantage of raising productivity. But higher benefits can also help by increasing capabilities for finding work (because of improved access to telephone, newspaper subscription, car, internet, etc).

Although the economic/insurance approach is set at the macro level, there is considerable scope for customising support for target groups based on managing risk and improving capabilities approaches. Many WISE (work integration social enterprise) provide jobs with wages, whilst training is given – thereby combining elements of both economic and capabilities approaches.

Principles in the design and implementation of benefits systems and ALMPs (active labour market policies)

This part examines innovative and good practice in the administration of benefits and ALMPs; and it argues that WISEs can provide effective integrators and customisers of measures which sometimes originate from different parts of state agencies.

- A key principle is the alignment of the two systems (benefits and ALMPs) so that they are complementary.

- Many European countries have tightened their economic/insurance approaches, typically through: tighter eligibility criteria, less generous benefits, making combination of wages and benefits more attractive, addressing labour market traps; as well as tighter job search criteria, tighter linkage between benefits and participation in ALMPs. But there is also a need to develop *good linkages between policy and the implementation of policy*, particularly through ensuring good inter-agency collaboration, in some cases via integration of agencies (one stop shops). For more difficult to reach target groups the approach needs to be well integrated and customised through: early profiling, personalised counselling, integrated multi-service approaches, using flexible pathways.
 - Integration and customisation applies throughout the value chain: by improving good links between the different phases in the process: targeting, pre-programme inclusion strategy; ALMP implementation: information, matching, training/employment; placement; follow-up and support;
 - Tougher measures with more compulsion: work first approaches (workfare) have been used where benefits are strictly dependent on participation in ALMPs.
 - “Active social policies” have become more important for the most disadvantaged; similar in approach to ALMPs, they use social inclusion programmes (linked to employment objectives of ALMPs), but precede or supersede them.
 - Innovations/trends: rapid activation offers, incentives for employers to hire disadvantaged/disabled, individual integration contracts between clients and relevant agency; use of case workers; tailor made services for particular target groups; greater emphasis on obligations for benefit recipients; sensitivity to (sub-)cultural issues (like role of extended family, and participation in the informal economy). Extension of partnerships to third sector organisations which have specialist expertise with particular target groups.
 - Addressing welfare traps: for example in Danish law (similar to many European countries) – people are not allowed to earn, nor allowed to volunteer whilst on benefits; but there has been increasing European interest in improving the work integration of claimants of health/incapacity/inactive benefits, see French welfare benefits innovation on page 81.
 - Improving job placements: addressing employer reluctance/conservatism in offering employment placements; provision of follow-up and support once someone is employed;
- Since WISE bring together within one organisation many of the steps required for implementing ALMPs, they are by design integrative, and since their main purpose is work integration they specialise in customise support for their target groups; some WISE also specialise in specific target groups.

PERSPECTIVE ON INNOVATIVE PRACTICES IN EUROPE: WISE⁵

Within Europe there has been a gradual but significant opening of work integration programmes to innovative third sector organisations. This can be seen in the placements of individuals in social enterprises and the inclusion of social enterprise in ALMP programmes. But the major innovation that we have seen around Europe has been the development of social enterprise as focused, specialised work integration organisations, as shown in the EMES⁶ Perse project. In many countries WISE have been created by adapting existing third sector organisations to be more entrepreneurial, but as they have grown, institutions, legal structures and policies have developed to enhance their capabilities – more of this on page 76.

This EMES study analysed the development of WISE in 11 European countries (Nyssens, 2006), and this section draws out the main lessons from this research. The study found that the third Sector WISE having a record in Europe as a highly effective social and work integrators with many examples, the best known being the social co-operatives in Italy, see page 76. By combining work placement with training they have also overcome motivational issues of more conventional approaches, where training followed by placement can seem to lack purpose.

The EMES study found 39 different types of WISE which nonetheless could be classified according to their modes of integration, although in practice some WISE had characteristics of more than one mode of integration. These modes of integration differed in what they were attempting to achieve in terms of permanent or temporary jobs, and they differed in terms of the types of subsidies used: temporary subsidies, or permanent subsidies for the most disadvantaged.

Modes of integration

There are four main modes of integration in European WISE:⁷

a. Transitional employment

The aim is to give the target group work experience (transitional employment) and/or on-the-job training, with a view to achieving the integration of these disadvantaged workers in the open labour market. The form of employment often differs from that of a traditional employment contract. More often it refers both to a traineeship and fixed-term contracts.

These types of WISE combine productive work (with products and services sold in the market) together with training for recognised qualifications that is adapted to individual needs. Examples include on-the-job training enterprises in Belgium

5. This section is an adapted quote from Davister, Catherine, Defourny, Jacques and Gregoire, Olivier (2004).

6. EMES is a European research network on social enterprise and civil society, see: www.emes.net.

7. This classification is based on CES, HIVA and CERISIS (2001).

or integration enterprises in Portugal which improve their trainees personal, social and professional competencies, and thereby increase their employability in the labour market.

b. Creation of permanent self-financed jobs

These WISEs aim to create jobs which are stable and economically sustainable in the medium term for people disadvantaged in the labour market. In the initial stage, public subsidies are used to compensate for the lack of productivity of the target group. These subsidies are often temporary while training is conducted, or they are reduced as the workers become competitive with the mainstream labour market. After this subsidised stage, these WISEs must pay the newly-integrated workers from their own resources (mainly market resources).

This type of integration can be illustrated by long-term work integration enterprises (France), which offer unemployed workers a long-term job in order to allow them to acquire social and professional autonomy and to thrive as “economic actors” within a participative management structure. Similarly, social firms in Germany and in the UK create sustainable jobs for their disadvantaged workers. All these WISEs fund themselves mainly from market resources derived from the sale of the goods and services produced by the enterprises. This mode of integration is best suited to people who with training and support can overcome their disadvantage and become competitive in the labour market.

c. Integration with permanent subsidies

These WISE employ very disadvantaged groups – mainly disabled workers, but also people with a severe “social disadvantage”, for whom integration in the open labour market would be difficult in the medium term. The WISE provide stable jobs, that are permanently subsidised by public authorities; they include some enterprises that are “sheltered” from the open market.

With the aid of significant public subsidies, sheltered workshops (Portugal, Sweden and Ireland) and adapted work enterprises (Belgium) provide various productive activities for their target groups: physically or mentally disabled and severely socially disadvantaged people. This mode of integration allows these people to build a “social identity” and to acquire some professional competencies (however, few workers go on to find employment in the open labour market).

d. Socialisation through work or productive activity

In this category of WISE, the aim is not professional integration in the open labour market (even though this possibility is not excluded) but rather the (re) socialisation of the target groups through social contact, respect for rules, a more “structured” lifestyle, etc. The productive activity is subsidised and is “semi-formal” in the sense that it does not involve a regular work contract. These WISEs

work mainly with people with serious social problems (alcoholics, drug-addicts, former convicts etc.) and people with a severe physical or mental handicap.

Those types of WISE are found in this category. Firstly, centres for adaptation to working life in France, whose aim is not to ensure a defined level of productivity but rather to “re-socialise through work” people with psychological and social problems. Similarly, WISEs with recycling activities in Belgium recruit people with serious social problems to work salvaging and recycling waste, with the aim of their sense of social and professional autonomy. Finally, occupational centres in Spain offer occupational therapy as well supporting social and personal services to people with a serious handicap who cannot find work in the open labour market.

Figure 1 (next page) shows the distribution of European WISEs on the basis of their modes of integration.

Some commentary on the figure:

- The majority of the WISEs represented (26 categories out of 39) mainly concentrate on *a single mode of integration*, the other WISEs *combine* various modes of integration within the same enterprise. The most common combination is transitional employment with permanent self-financed jobs. This is the case, for example, for type B social co-operatives (Italy) and neighbourhood enterprises (France).
- The most frequent mode of integration among the WISEs studied is that of *transitional employment*: nearly one third of types of WISEs work only in this mode, and seven types of WISE combine this mode of integration with that of permanent self-financed jobs. The other two most frequent modes of integration are permanently subsidised jobs and permanent self-financed jobs (six categories of WISE for each mode and three categories of WISE combining both modes).
- *National trends* in the mode of integration can be discerned amongst the European WISEs. While France and Germany concentrate their efforts on transitional employment, Belgium and Ireland try to ensure longer term employment, be it permanently subsidised or self-financed. In Spain the trend is between these two positions: three of the four types of Spanish WISE combine transitional employment and permanent self-financed jobs.

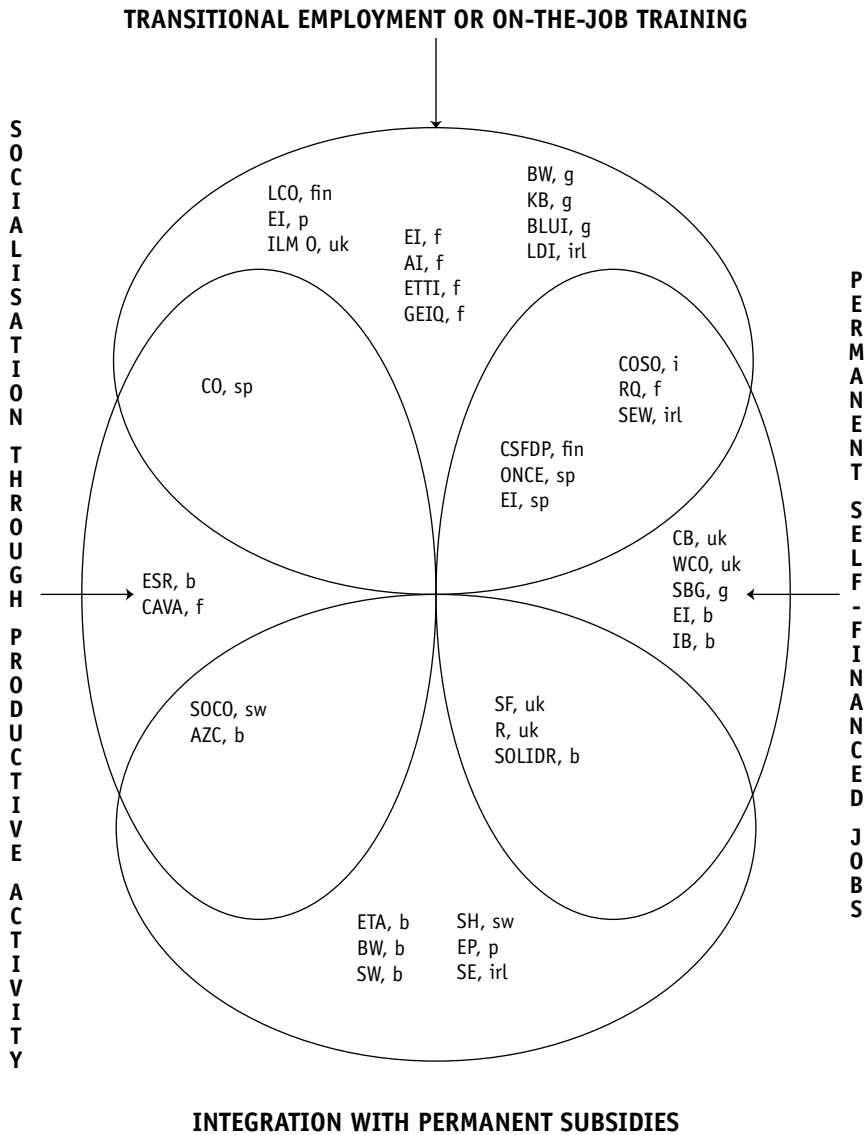
Status of the workers within European WISEs

There can be three main types of work contract or status for the workers:

a. Formal work contract

The worker is hired under a contract complying with the labour legislation in force in the country. He/she receives remuneration more or less complying with national salary scales. The contract can be a *fixed-term contract* or an *open-ended contract*.

Figure 1: Modes of integration



b. Trainee status

The attractive feature of WISE is that training is provided through productive work experience. The trainee may not receive remuneration, but in some cases receives benefits. The traineeship varies from 6 to 24 months.

c. Occupational status

The productive work provides an opportunity for occupation and re-socialisation for the target group. Work conditions are easier than those in the open labour market.

The workers do not receive a salary but sometimes an allowance or free board and lodging (communal living). This status is close to a form of social support.

MAJOR INNOVATIVE EXPERIENCE IN EUROPE⁸

This section provides a broad overview of important innovative experience in Europe. It complements the case studies of European alternative employment and integration of disadvantaged people.

The following experiences and innovations are discussed:

- Italian social co-operatives, which are one of the most outstanding innovations in Europe.
- Finnish labour co-operatives are also significant and provide a useful model.
- Supporting social entrepreneurship is an innovative theme in a number of countries, including Denmark (Randers, Horsens). Here we give an example from the UK which has wider relevance.

ITALY: FROM SOCIAL COOPERATIVES TO SOCIAL ENTERPRISE

[Adapted from texts by Carlo Borzaga, Monica Loss, Giulia Galera and Flaviano Zandonai]

In Italy the 1980s saw the emergence of innovative experiences of firms aiming at the integration into work of disadvantaged people. The roots of these initiatives came both from the process of de-institutionalisation (especially for people affected by mental disorders, but also for young people with domestic problems or orphans) and the development of the demand for work integration of disabled people who, in the previous years, had followed educational and training paths.

Social cooperatives have so far represented the main type of social enterprise in Italy. Since the approval of Law 381/1991, which introduced the social cooperative legal form, these organisations have registered an average annual growth rate ranging from 10 to 20%. This law distinguishes between two types of social cooperatives:

- Type A social co-operatives delivering social, health and educational services
- Type B social co-operatives providing work integration for disadvantaged people

For the latter, the law establishes precisely the typologies of disadvantaged people for work integration: people with physical or mental disabilities; drug addicts; alcoholics; minors with problem families; and prisoners on probation.

A public authority (Municipality, Public Health Agency, Region or Labour Office) must certify the disability. The certification of disability made by the public administration indicates a period of time and is temporary, except for people with certified permanent disability.

An important article of the law establishes that at least 30% of the total labour force engaged in B-type social co-operatives must be disadvantaged labour force. The law provides for the exemption from the payment of social security contribution for all the disadvantaged workers employed, if the disability is certified by a public administration.

In 2005, there were over 7,300 social cooperatives; employing 244,000 workers.

However, this impressive development of social cooperatives has not prevented other types of third sector organisation from developing social entrepreneurial activities, and a law on social enterprise (Law 118/2005) has recently been adopted, which undoubtedly constitutes a landmark in the history of the Italian third sector.

The new law incorporates the principle of pluralism of organizational forms and does not consider the organizational structure as a condition for eligibility as a social enterprise. The law divides eligible organizations into two sub-sectors: that of companies and that of organizations that are not companies. The innovative character of the law results from both the opening towards new sectors of activity, other than welfare, and the variety of the types of organizations eligible to become social enterprises.

FINNISH LABOUR CO-OPERATIVES

[adapted from texts by Pekka Pattiniemi]

The mass unemployment and deep economic crisis which hit Finland in the beginning of the 1990s led to social enterprises being developed. The first labour co-operatives emerged in the mid-1990s; by the end of that decade, there were almost 300 enterprises of this type, employing over 3,000 previously unemployed persons. Labour co-operatives were established to complement the services provided by the State-owned labour offices, which could no longer fulfill their tasks when they were suddenly faced with mass unemployment.

Some labour co-operatives try to develop the professional skills of their members by organising vocational training (which they finance on their own budget or using financial aid from the labour offices). In many regions labour co-operatives are multi-stakeholder enterprises; they may have as members local trade union associations, village associations and sometimes even local banks or the municipality. Although labour co-operatives first emerged in major urban areas, today they cover the country fairly well, from the most southern point of Finland up to northern Lapland.

Labour co-operatives were typically established by persons who had been unemployed for one to two years; two thirds of them were between 36 and 45 years old. Also noteworthy is the fact that 43% of the founders were women. Immigrants

(especially those from the former Soviet Union) have also been active in establishing labour co-operatives. At the end of the century, labour co-operatives of immigrants had about 300 members.

Because of the positive employment effects of labour co-operatives, public interest to promote this type of employment activity rose and led to a reinterpretation of the regulations regarding the definition of "entrepreneur" and the criteria for receiving unemployment benefits. According to the new definition, an entrepreneur is a person who owns more than 15% of the shares of the enterprise where he/she is working and is thus not allowed to receive unemployment benefits when he/she is without work. This definition made it possible for unemployed persons to establish co-operatives without fearing to lose or endanger their social security: they simply had to be seven members at least to make it possible to split the shares among the members in such a way that none of them held more than 15% of the shares.

By 1995 the State amended the legislation on grants to associations for the unemployed, allowing use of such grants to cover start-up costs of labour cooperatives. The grant is restricted to activities in the establishment period of the enterprise that cannot be considered to be commercial or to develop business. Although the grant cannot exceed €10,000, it encouraged the establishment of labour co-operatives.

In the late 1990s the associations for the disabled and associations for the unemployed conducted several development projects financed by the European Social Fund (ESF), aiming to develop social enterprises. The good results obtained by some of these ESF projects led to a couple of parliamentary draft proposals for a law on social enterprises. Ministerial committees were also established to assess the need for legislation on social enterprises: they all reached the conclusion that there was no need for such legislation. However, these results did not put an end to the discussion on the need for and role of social enterprises; indeed, the idea of work integration social enterprises as a means of creating employment had generally been accepted by people with disabilities and by those working with the hard core of unemployment. The Ministry of Labour, that struggled with the persistent hard core of structural unemployment (some 270,000 jobseekers, of which 90,000 were disabled workers), also saw social enterprises as an opportunity to solve at least part of the problem. The expected significant change in labour availability in the following years also pointed to the necessity to raise the employment rate in order to ensure the functioning and financing of welfare state structures.

Finnish Act on Social Enterprises (1351/2003)

A Finnish Act on Social Enterprise (1351/2003) was finally adopted at the end of 2003, after a very rapid preparation procedure, and came into force on January 1, 2004. According to this Act, a social enterprise:

- is an enterprise created for the employment of people with disabilities and of the long-term unemployed (§1);
- is a market-oriented enterprise with its own products and/or services;
- should be registered as a trader in the register of social enterprises kept by the Ministry of Labour (§3);
- should pay all its employees (whether disadvantaged or not) wages set according to the general agreements currently in force in its branch of industry.

Moreover, the bylaws of the enterprise must explicitly mention the aim to employ disabled and long-term unemployed persons; the disabled and the long-term unemployed must represent at least 30% of the social enterprise's total workforce, and every social enterprise in the register must employ at least one disabled person. No other enterprise than those registered may use the words "social enterprise" in its marketing or in its name.

SUPPORTING SOCIAL ENTREPRENEURSHIP

Denmark has interesting models of social entrepreneurship which were sponsored by the state but which had substantial entrepreneurial autonomy (Randers, Horsens). Here we give an example from the UK, as there are several interesting themes in the UK's support for social entrepreneurship.

Firstly the use of the media to promote the idea widely, for example recently The Guardian newspaper combined with UnLtd, the foundation for social entrepreneurs, to award £500,000 to individuals with project ideas for tackling social and environmental issues. More than 100 projects have benefited. This kind of strategy has also drawn in major media figures like Jamie Oliver (the cook) who has now set up several WISE in the high quality restaurant business.

Secondly developing relevant institutions, like The School for Social Entrepreneurs which works with students to develop their social business plan and launch the enterprise. Developing foundations like UnLtd, and social venture organisations (for financial investment).

Thirdly third sector umbrella bodies (like social firms UK, development trust association) have improved their capacities and capabilities (with government support). And such organisations play key roles as the voice for potential social entrepreneurs and their communities. As Anderson et al (2007) (with reference to excluded ethnic minorities) argue, remedial strategies need to be redistributive but they also need to improve the recognition (and voice) of the socially excluded.

GOOD PRACTICE IN SUPPORT/WELFARE POLICIES (BASED MAINLY ON UK EXPERIENCE)

In general social entrepreneurship needs to operate both in developing appropriate institutions, and at the organisational level, in developing new social enterprise. The different levels of development of institutional context offer different levels of recognition and identity for the new social entrepreneurial initiatives; as well as different levels of support via public policy frameworks and support structures (including the availability of specialist professional advisors).

This section examines some experiences of good support policies, based largely on UK experience. This includes new legislation. It goes on to examine an important contextual innovation – a French welfare benefit proposal.

UK Strategy for Social Enterprise

At the national level the UK policy strategy has 3 main themes:

1. Create an enabling environment for social enterprise

- a. Government role (interdepartmental coordination, enabling, direct support to 3rd Sector.)
- b. Legal and regulatory issues (Community Interest Company)
- c. Public procurement or contracting

2. Make social enterprises better businesses

- a. Business support and training (including incubators, support networks)
- b. Finance and funding (e.g. loan funds, feasibility grants)

3. Establish the value of social enterprise

- a. Establish the knowledge base (research)
- b. Recognise achievement and spread the word
- c. Create trust: social audit and quality

Many of these areas of strategy have been well-regarded, although the level of financial support remains quite low.

Legislation for social enterprise

A number of countries (including Italy and Finland) have developed special legislation for social enterprise. The UK developed the new legal form of the community interest company. The distinguishing features of the CIC are:

- the need to satisfy a community interest test, confirming that the enterprise will pursue purposes beneficial to the community.
- an asset lock – CICs are prohibited from distributing profits they make to their members; a CIC's residual assets, when it is wound up, will not be distributed to

its members, rather they will pass to another similar organisation with restrictions on profits distribution like another CIC or a charity;

- CICs are required to provide an *annual community interest company report* to the registrar of companies; this covers: what the CIC has done during the year to benefit the community; the steps, if any, that the company has taken to involve its stakeholders in its activities; information about payments related to its financial instruments and the remuneration of its directors.

The number of CICs established has been impressive, partly due to its flexibility and “light touch” regulatory regime – in the space of 2 ¾ years, since mid 2005, over 1600 CICs were formed, but the split between new enterprises and conversions from established enterprises is not known. However this number is very high compared to the more restrictive French equivalent (SCIC) which had only 81 SCICs operating in April 2006, 4 years after the legislation was enacted.

Welfare benefit reform: proposed French RSA

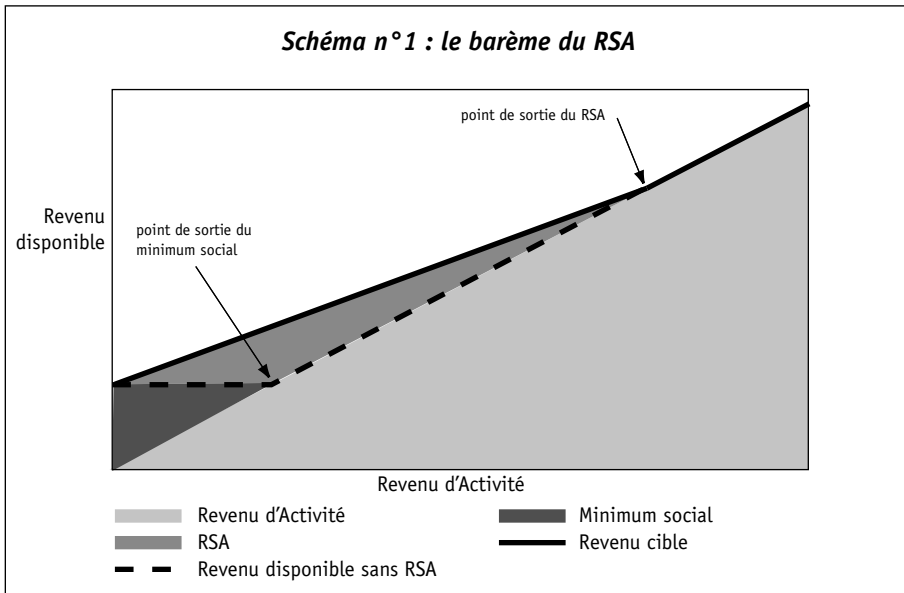
The French Revenu de Solidarite Active (RSA - Active Solidarity Income) (Quinet, Cazenave, Guidee, 2007) is currently being piloted in 34 French Departements, and will be rolled out across the country in July 2009. NB there are similar schemes in other countries such as the UK family tax credits. It aims to help part-time workers (from quarter time) and full time workers by replacing some existing benefit schemes in order to provide both a minimum level of support for unemployed people and an enhanced income for the working poor. In this way it attempts to overcome some poverty traps, and make it more transparently attractive for people to get back into work – the idea being that 60-70% of the additional (working) income should go into the their pockets – see diagram on next page. Note that the position of part-time workers will be monitored to ensure that a poverty trap is not replaced by a part-time working trap i.e. that it is financially attractive to increase working hours.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The European experience of WISE has been sufficiently impressive in dealing with socially excluded people that it warrants some initiatives to explore its applicability in Denmark. Three complementary strands of activity could be developed:

1. Firstly building an understanding amongst key stakeholders and potential social entrepreneurs of the good practice models identified in this paper. This would require some study visits and workshops, the identification of champions and sponsors of such initiatives, building networks.

2. Secondly developing a piloting strategy: specifying target groups, and communities, choosing relevant WISE models, raising funds for a series of pilots, developing capabilities (expertise/resources) for launching such initiatives.
3. Thirdly developing strategy: for infrastructure, for replication, for relevant institutions (finance, support expertise, etc), cf UK strategy.



Key:

Revenu disponible: available income

Revenu d'activité: income from work

point de sortie du minimum social: point where benefits no longer paid

point de sortie du RSA: point where scheme subsidy ends

BILAG 2

Interviewpersoner

Danmark

Thomas Hye Knudsen, Journalist og initiativtager til Daglejerne.dk
Sonja Mikkelsen, leder af Helhedsorienteret byfornyelse, Århus Rådhus
Preben Brandt, Formand, Rådet for Socialt Udsatte
Niels Christian Rasmussen, Sekretariatet, Rådet for Socialt Udsatte
Johs Bertelsen, Forstander, Kristeligt Studentersettlement
Brian Lentz, Leder, Sydhavns-Compagniet
Lars René Petersen, Direktør, Fonden Socialøkonomi.dk
Per Bach, initiativtager til Timebank.dk

Storbritannien

Arthur Affleck, Social Enterprise Tyneside
Judith Brown, Konsulent og forsker tilknyttet University of Teeside, Third Sector Development Unit
Gwen Carr, Leader af Capability Coffee Shop & Print Studio
Emily Baston, Marketing and Development Consultant, DCS Training CIC
Ralph Brown, Training Advisor, DCS Training CIC
Keith Richardson, Director, Economic Partnerships, Inspire NorthEast
Peter Kay, General Manager, Ouseburn Trust

Norge

Jostein Hansen, Daglig leder, Dagsverket, Bergen
Liv Hasås, Daglig leder, Senter for Arbeidslivforberedelse, Bergen

Italien

Monica Loss, ISSAN v. Trento Universitet
Doitenico Zalla , Le Coste Cooperativa Sociale Di Solidarieta
Deavi Silvano, A.L.P.I.
Antonio Famularo, L'Incontro
Antonio Gastaldello, In Concerto
Anna Borzaga, In Concerto

LITTERATUR OG REFERENCER

- Andersen J. et al, (2007) *Exclusion and Marginalisation of Immigrants in Danish Welfare Society – Dilemmas and Challenges*. Research paper. Roskilde University.
- Austin, J., Howard, S. & Wei-Skillern, J. (2003) *Social Entrepreneurship and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both?* Working Paper 28. Social Enterprise Series, Division of Research. Harvard Business School.
- Bach, H. B. og J. Boll (2004). De svageste kontanthjælpsmodtagere. Barrierer for beskæftigelse. København: SFI.
- Beskæftigelsesministeriet (2007) "Jobfesten fortsætter: Nu kommer også de allersvageste i arbejde". *Pressemeddelelse 2007/071022*. www.bm.dk/sw22818.asp (besøgt den 24. august 2008).
- Damtoft consult (2008) *Med etikken som drivkraft*. Århus: damtoft consult ApS.
- Davister, Catherine, Defourny, Jacques and Gregoire, Olivier, (2004) WISE Integration Social Enterprises in the European Union: an overview of existing models *Centre d'Economie Sociale, University of Liège, Belgium*. EMES Working Paper no. 04/04.
- Defourny, J. and Borzaga, C. (eds.) (2001) *Social Enterprise in Europe*, Routledge.
- Evers, A. (2001). "The significance of social capital in the multiple goal and resource structure of social enterprises". I: C. Borzaga og J. Defourny (eds) *Social Enterprises in Europe*. London: Routledge.
- Fjær, S. (2006) *Dagsverket – lavterskel arbejdstilbud for rusavhengige*. Evalueringsrapport. Bergen Universitet: Stein Rokkan Senter for Flerfaglige Samfunnsstudier. Universitetsforskning Bergen: Notat 2 – 2006.
- Freud, David (2007) *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*. An independent report to the (UK) Department of Work and Pensions.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Hansen, F. K., J. M. Lindstad, F. Jakobsen & H. Hansen (2008). *Hus Forbi – en undersøgelse af concept og sælgere*. København: CASA.
- Hulgård, L. (2004) 'Entrepreneurship in Community Development and Local Governance', in Bogason, P., Kensen, S. & Miller, H. (eds) *Tampering with Tradition: The Unrealized Authority of Democratic Agency*,. Lanham: Lexington Books.
- Hulgård, L. & Bisballe, T. (2004) 'Work Integration Social enterprises in Denmark', *EMES Working Papers* no. 04/08

- Hulgård, L & Spear, R. (2006) "Social entrepreneurship and the mobilization of social capital in European social enterprises". In MartheNyssens (ed.) (2006) *Social enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society*. London and New York: Routledge.
- Hulgård, L. (2007) *Sociale entreprenører – en kritisk indføring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nyssens, M. (ed.) (2006) *Social enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society*. London and New York: Routledge.
- Peters, M. (2007) *Synthesis Report: Attracting more people to the labour market*. ECORYS for EC DG Employment, Social Affairs, and Equal Opportunities.
- Quinet, Cazenave, Guidee, (2007) Rapport sur La Mise en Place du Revenu de Solidarite Active. Inspection generale des finances No. 2007-M-092-01.
- Rådet for Socialt Udsatte (2007) *Årsrapport 2007*. www.udsatte.dk/publikationer/rapport2007/publikation.pdf (besøgt den 24. august 2008).
- Spear R. and E. Bidet, (2005) Social Enterprise for Work Integration in 12 European Countries: a Descriptive Analysis. *Annals of Public and Co-operative Economics*. Vol 76:2. pp195-231.
- Spear, R. (2006). *United Kingdom. Social Enterprise*. EMES Members Seminar Barcelona, 13 and 14 November 2006 Parc Scientific de Barcelona.

WWW HENVISNINGER

ISSAN: www.issan.info

A.L.P.I.: www.consolida.coop/dettaglioassociati.asp?id=2

In Concerto: www.consorzioinconcerto.it

L'Incontro: www.lincontro.it/

Le Coste Copperativa Sociale Di Solidarieta : le_coste@consolida.it

DCS, Direct Construction and Safety Training:

http://www.dcstraining.co.uk/?section=training_c

Social Enterprise Alliance: <http://www.se-alliance.org/>

Fonden Socialøkonomi: <http://www.socialokonomi.dk/>

EMES: <http://www.emes.net/index.php?id=2>



Publications

Center for Socialt Entreprenørskab
Roskilde Universitetscenter
Postboks 260
4000 Roskilde
Danmark
tlf. 46742729