



# Bedste praksis for offentlige politikker vedrørende den europæiske socialøkonomi efter den økonomiske krise

RESUMÉ



Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg**

# **Bedste praksis for offentlige politikker vedrørende den europæiske socialøkonomi efter den økonomiske krise**

## **Resumé**

*Oplysningerne og synspunkterne i undersøgelsen er forfatternes og afspejler ikke nødvendigvis Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs officielle holdning. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg garanterer ikke for pålideligheden af dataene i denne undersøgelse.*

*Hverken Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg eller nogen person, der handler på udvalgets vegne, kan drages til ansvar for eventuel brug af oplysningerne i dette resumé.*

---

## Generelle oplysninger

---

UNDERSØGELSE BESTILT AF *Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU)*

---

REKVIRERENDE TJENESTEGREN *Kategorien "Socialøkonomi" i EØSU*

---

FORVALTNING AF UNDERSØGELSEN *Sekretariatet for Gruppen Diversitet Europa*

---

DATO *Maj 2018*

---

HOVEDKONTRAHENT *CIRIEC International Aisbl*

---



FORFATTERE *Rafael Chaves Avila  
José Luis Monzón*

---

KONTAKTPERSON *Rafael Chaves Avila – [Rafael.Chaves@uv.es](mailto:Rafael.Chaves@uv.es)*

---

---

## IDENTIFIKATORER

		ISBN	doi
RESUMÉ			
PDF	<i>QE-02-18-749-DA-N</i>	<i>978-92-830-4205-1</i>	<i>10.2864/181732</i>

---

## 1. Indledning

Siden slutningen af sidste årti har flere EU-institutioner slået til lyd for offentlige politikker til fremme af socialøkonomien på europæisk, nationalt og regionalt niveau. Det er navnlig kommet til udtryk i Det Europæiske Råds konklusioner, som blev offentliggjort den 7. december 2015, om "Fremme af den sociale økonomi som en nøglefaktor for den økonomiske og sociale udvikling i Europa". En anden officiel erklæring var "Toia-betænkningen"<sup>1</sup>, som blev vedtaget af Europa-Parlamentet i 2009. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) har også vedtaget flere udtalelser om fremme af socialøkonomien i denne periode. Alle disse udviklinger er et udtryk for, at socialøkonomien er ved at finde sin plads som en del af og en søjle i den europæiske sociale model og en hjørnesten i den bæredygtige samfundsøkonomiske udvikling.

I den sammenhæng og i forbindelse med den seneste krise er der i det seneste årti opstået en ny generation af offentlige politikker til fremme af socialøkonomien. Flere regeringer på europæisk, nationalt og regionalt niveau har indført nyskabende politikker rundt om i Europa til fremme af udviklingen af denne samfundsøkonomiske sektor. Inddragelsen af forskellige former for sociale virksomheder i de offentlige politikker har dog været en udbredt praksis i årevis. Det har været mest synligt inden for sektorspecifikke politikker, såsom politikker for landbrug, udvikling af landdistrikter og aktiv beskæftigelse, der tager sigte på at mindske social udstødelse, og politikker for f.eks. fysisk planlægning, byfornyelse og lokaludvikling. Socialøkonomiske aktører har været inddraget i gennemførelsen af alle disse politikker.

## 2. Mål og metode

Dette forskningsdokument beskriver et mangfoldigt udvalg af vellykkede praksisser inden for offentlige politikker vedrørende socialøkonomien i forskellige europæiske lande. Det fokuserer på regeringspolitikker indført i perioden 2010-2016 på europæisk og nationalt niveau til fremme af socialøkonomien. Undersøgelsen hænger sammen med to andre undersøgelser. Den ene blev gennemført af CIRIEC for EØSU og havde titlen *Den seneste tids udvikling inden for socialøkonomien i Den Europæiske Union* (2017)<sup>2</sup>. Den anden blev gennemført og offentliggjort af CIRIEC<sup>3</sup> under titlen *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*.

Den anvendte konceptuelle tilgang til socialøkonomien er den samme som den, der blev anvendt i undersøgelsen "The Social Economy in the European Union", og som anvendes af EU-institutionerne, herunder Europa-Parlamentets definitioner i Toia-betænkningen (2009): "*Socialøkonomien omfatter andelselskaber, gensidige selskaber, foreninger og fonde samt andre virksomheder og organisationer, der deler socialøkonomiens grundlæggende særlige træk*".

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentet (2009), *Betænkning om socialøkonomi*, A6-0015/2009, ordfører: Patrizia Toia.

<sup>2</sup> CIRIEC/EESC (2017): *Den seneste tids udvikling inden for socialøkonomien i Den Europæiske Union*, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Bruxelles, <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/recent-evolutions-social-economy-study>.

<sup>3</sup> CIRIEC/Chaves, R. og Demoustier, D. (ed.) (2013): *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*, Peter Lang publishers, Bruxelles.

Der anvendes en klassificering af de socialøkonomiske politikker til at præsentere og analysere de forskellige gennemførte offentlige politikker. Der skelnes mellem to store grupper af politikker til fremme af socialøkonomien: på den ene side *bløde* politikker, der skal skabe et gunstigt miljø/økosystem, hvori disse typer virksomheder kan opstå, operere og udvikle sig, og på den anden side *hårde* politikker, som er rettet mod selve virksomhederne i deres egenskab af forretningsenheder. Afhængigt af referenceområdet reelle situation og dets socialøkonomis udviklingsniveau og kritiske masse må myndighederne prioritere visse politikker frem for andre.

*Klassificering af socialøkonomiske politikker:* *Bløde* politikker sigter mod at skabe et gunstigt miljø for etablering og udvikling af socialøkonomiske virksomheder. Politikkerne kan inddeles i to grupper, nemlig institutionelle tiltag og oplysningsaktiviteter. *Hårde* politikker skal påvirke de socialøkonomiske virksomheders økonomiske processer med incitamentet både på produktionssiden – for at styrke sektorens økonomiske konkurrenceevne i de forskellige dele af værdikæden – og på efterspørgselssiden. Derved forbedres disse sociale virksomheders adgang til de offentlige markeder og internationale markeder. Tabel 1 nedenfor sammenfatter denne kategori af foranstaltninger.

**Tabel 1. Klassificering af socialøkonomiske politikker**

<b><i>Bløde politikker: foranstaltninger til fremme af et gunstigt økosystem for virksomheder</i></b>	
Institutionelle foranstaltninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>– foranstaltninger rettet mod de socialøkonomiske enheders retlige form i form af anerkendelse af disse enheder som private aktører</li> <li>– foranstaltninger til anerkendelse af disse virksomheders evne til at drive socialøkonomisk virksomhed i alle økonomiske sektorer ved at fjerne eventuelle juridiske hindringer</li> <li>– foranstaltninger til anerkendelse af socialøkonomiske virksomheder som politiske beslutningstagere og samtalepartnere i politikudformningen</li> <li>– offentlige organer til fremme af socialøkonomiske virksomheder</li> </ul>
Oplysningstiltag	<ul style="list-style-type: none"> <li>– foranstaltninger med henblik på at formidle viden om og øge kendskabet til socialøkonomien i hele samfundet og/eller blandt visse målgrupper</li> <li>– foranstaltninger til fremme af uddannelse vedrørende socialøkonomien</li> <li>– foranstaltninger til fremme af forskning i socialøkonomien</li> </ul>
<b><i>Hårde politikker: erhvervsfremmende økonomiske tiltag</i></b>	
Foranstaltninger på produktionssiden for at forbedre de socialøkonomiske virksomheders konkurrenceevne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– foranstaltninger med fokus på forretningsfunktioner såsom finansiering, konsulentbistand/rådgivning, uddannelse, ansættelse og personaleadministration, samarbejde og netværk, FoU og innovation, kvalitet, nye databehandlings- og kommunikationsteknologier, fysisk lokalitet osv.</li> <li>– disse foranstaltninger afpasses efter den livscyklusfase, som virksomheden befinder sig i (opstart eller udviklingsfase)</li> </ul>
Foranstaltninger på efterspørgselssiden rettet mod socialøkonomiske virksomheders aktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> <li>– foranstaltninger, der skal sikre lettere adgang til offentlige markeder og udenlandske markeder (såsom sociale klausuler og offentlige kontrakter forbeholdt sådanne virksomheder)</li> </ul>

Kilde: Tilpasset fra Chaves (2010:164).

### 3. Et udvalg af vellykkede eksempler på socialøkonomiske politikker i Europa

I overensstemmelse med undersøgelsens mål præsenteres 20 casestudier med vellykkede eksempler på socialøkonomiske politikker i Europa. De er opdelt i overensstemmelse med ovenstående klassificering af socialøkonomiske politikker. Tanken er at præsentere meget forskelligartede cases fra forskellige lande. Der anvendes kvalitative kriterier til at identificere bedste praksis baseret på erfaringer indhøstet af CIRIEC's egen ekspertgruppe, medlemmer af EØSU, Social Economy Europe og endelig 89 eksperter, som blev interviewet i forbindelse med den anden undersøgelse, der blev gennemført for EØSU, *Den seneste tids udvikling inden for socialøkonomien i Den Europæiske Union*. De 20 cases er sammenfattet nedenfor.

#### Vellykkede socialøkonomiske politikker i Europa: 20 succeshistorier

##### A. Bløde politikker: foranstaltninger til fremme af et gunstigt økosystem for virksomheder

###### A.1. Institutionelle foranstaltninger

Foranstaltninger rettet mod den retlige status som privat aktør:

*Case 1. Lov om socialøkonomi (Rumænien)*

*Case 2. Aftale om solidaritetsvirksomheder med social nytteværdi (Frankrig)*

Foranstaltninger til anerkendelse af socialøkonomiske virksomheder som politiske beslutningstagere og samtalepartnere i politikudformningen:

*Case 3. Statsligt udvalg til udvikling af socialøkonomien og dens inddragelse i de offentlige politikker på nationalt og regionalt niveau (Polen)*

*Case 4. Social Economy Europe (EU), organisation på EU-niveau, som repræsenterer socialøkonomien*

*Case 5. Regionale klynger for økonomisk samarbejde (Pôles Territoriaux de Coopération Economique – PTCE) (Frankrig)*

*Case 6. Operationelt program for socialøkonomien, social integration og national strategi (Spanien)*

###### A.2. Oplysningstiltag

Foranstaltninger med fokus på at formidle viden om og øge kendskabet til socialøkonomien:

*Case 7. "Konceptet" samt handlingsplan for socialøkonomien (Bulgarien)*

*Case 8. Lovpligtige satellitregnskaber for socialøkonomiske virksomheder i henhold til lov om socialøkonomi (Portugal)*

Foranstaltninger til fremme af uddannelse i socialøkonomi:

*Case 9. Nationale aftaler mellem uddannelsesministeriet og samarbejdsnetværk for studerende (Frankrig)*

Foranstaltninger til fremme af forskning i socialøkonomien:

*Case 10. Netværk af universiteter med forskning/masteruddannelser (Frankrig og Spanien)*

## **B. Hårde politikker: erhvervsfremmende økonomiske tiltag**

### **B.1. Foranstaltninger på produktionssiden**

Foranstaltninger med fokus på adgang til finansiering:

*Case 11. Den Europæiske Socialfond (EU)*

*Case 12. Mekanisme, hvor en procentdel af skatten øremærkes til finansiering af sociale enheder (Italien og Ungarn)*

*Case 13. Lotterier og spil som finansieringsordning: ONCE og RAY (Spanien og Finland)*

*Case 14. Gensidige fonde (Italien)*

*Case 15. Iværksætterfonde: Legge Marcora, Brasero, finansielt instrument og finansiering af ordning for arbejdsløshedsydelse (Italien, Belgien og Spanien)*

Foranstaltninger med fokus på støtte til virksomheder (rådgivning, netværksdannelse, væksthuse, mentorordninger osv.):

*Case 16. Socialøkonomiske platforme på nationalt niveau: CNCRES, CEPES og CEPS (Frankrig, Spanien og Portugal)*

*Case 17. Offentlige netværksagenturer til fremme af socialøkonomien (Belgien)*

### **B.2. Foranstaltninger på efterspørgselssiden**

Foranstaltninger, der skal sikre lettere adgang til offentlige markeder:

*Case 18. Indkøb og kontrakter forbeholdt sociale virksomheder (Spanien)*

*Case 19. Social Value Act – lov om samfundsmæssig værdi (Det Forenede Kongerige)*

*Case 20. Riforma del Terzo Settore – reform af den tredje sektor (Italien)*



#### **4. Hindringer for socialøkonomiens udvikling**

Denne rapport beskriver også de vigtigste hindringer for socialøkonomiens udvikling. Der er identificeret fire grupper af hindringer:

*Manglende bevidsthed om og forståelse* af begreberne social økonomi og sociale virksomheder og andre relaterede begreber, i samfundet, i den offentlige debat og i den akademiske verden: Dette er en stor hindring i de østlige EU-lande såsom Ungarn, Polen, Slovakiet og Tjekkiet. Denne manglende bevidsthed og forståelse hænger sammen med socialøkonomiens begrænsede synlighed i medierne og i statistikkerne. Der er desuden behov for uddannelsesprogrammer på det socialøkonomiske område på alle uddannelsesniveauer.

*Manglende lederskab, strategier og specialiserede offentlige agenturer:* Undersøgelsen har vist, at der savnes styrende institutioner med ansvar for social økonomi, sociale virksomheder, frivillige og civilsamfundet, som er i stand til at udvikle retningslinjer og være en støtte for socialøkonomien. Følgelig er der ikke nogen national strategi for socialøkonomien. Området betragtes ikke som en politisk prioritet, og socialøkonomien har vanskeligt ved at komme på regeringernes politiske dagsorden.

*Manglende eller uhensigtsmæssige finansierings- og beskatningsordninger*

*Institutionelle hindringer: Hindringer i form af branche- og sektorlovgivning* består i lovændringer for sektoren, der gør det vanskeligt at drive socialøkonomiske virksomheder. I Frankrig og Spanien har regeringernes ændringer i reglerne om supplerende social sikring f.eks. haft negativ indflydelse på gensidige virksomheder i sundhedssektoren i de seneste år, og i visse tilfælde har dette ført til, at virksomhederne er fusioneret eller har ændret deres juridiske status til kommercielle foretagender. Finland har ikke gennemført direktivet om offentlige udbud, som gør det muligt at forbeholde kontrakter for bestemte tjenester, så socialøkonomiske virksomheder ikke har kunnet drage nytte af det. *Manglende eller uhensigtsmæssige love og regler om socialøkonomien*, hvor nye regler for sociale virksomheder ikke bliver gennemført. Derudover er der opstået nye vanskeligheder for de socialøkonomiske virksomheder som følge af nye eller ændrede retlige former på nationalt plan inden for socialøkonomien. I Polen og Portugal betragtes den nyligt ændrede lovgivning om kooperativer f.eks. ikke som egnet til sådanne enheder.

#### **5. Udfordringer for de socialøkonomiske politikker i Europa**

I de seneste år har mange regeringer i Europa, men også i andre lande i verden, udviklet en ny generation af socialøkonomiske politikker. Da der er tale om et nyt fænomen, findes der kun få undersøgelser med en empirisk analyse og vurdering af politikken på dette område. Dog kan der ud fra disse indledende undersøgelser og arbejdet i denne rapport identificeres udfordringer, risici og erfaringer.

## 1. *Vanskelighederne ved at vurdere socialøkonomiske politikker*

Eftersom et betragteligt antal socialøkonomiske politikker er kortlivede og der går et stykke tid, før de er gennemført og trådt i kraft, er der endnu kun udarbejdet få evalueringsrapporter. Det er dog vigtigere at opstille syntetiske indikatorer og generelle og specifikke kriterier end at udvikle en grundig og operationel metode til vurdering af disse politikker. I lighed med de aktuelle udfordringer, der er forbundet med vurderingen af socialøkonomiens og de sociale virksomheders sociale og økonomiske indvirkning, er det også en udfordring at vurdere de socialøkonomiske politikker. En sådan metode skal tage højde for målene med politikken, navnlig om de omfatter en lang eller kort udviklingsperiode, og om de vedrører økonomien på mikro-, meso- eller makroniveau. Utting (2017)<sup>4</sup> indeholder f.eks. forslag til kriterier for kvalitativ vurdering af disse politikker baseret på statens kapacitet, politisk sammenhæng, deltagelse og bæredygtighed.

Det er i denne sammenhæng vigtigt, at der etableres et europæisk observatorium for socialøkonomiske politikker med to primære opgaver: for det første at oprette en database over politikker indført på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt niveau, og for det andet at tilbyde vurderingsmetoder og konsekvensanalyser for at hjælpe de politiske beslutningstagere med at udforme den politik, de vil føre, så de kan træffe evidensbaserede beslutninger.

## 2. *Risici forbundet med udformning og gennemførelse af socialøkonomiske politikker*

Hvis formålet med de socialøkonomiske politikker er i videst muligt omfang at øge socialøkonomiens bidrag til at løse omfattende problemer i de europæiske samfund, fremme innovation og løfte de store udfordringer i Europa, må man undgå at udvikle disse politikker som isolerede tiltag, som midler til at opnå noget andet eller ud fra en topstyret tilgang.

Den første risiko er, at vi ikke ser på de politiske tiltag vedrørende socialøkonomien som en del af en helhed. Denne fragmentering opstår som følge af en afgrænsning af det politiske område, både med hensyn til målgruppe og anvendte instrumenter. Skævhed kan opstå ved, at der udelukkende fokuseres på bestemte socialøkonomiske enheder – såsom sociale virksomheder eller frivillige organisationer – eller på bestemte udviklingsniveauer, f.eks. opstartsfasen og forsøgsstadiet, og ikke på virksomheder, der er under udvikling og konsolidering, således at socialøkonomiens potentiale til transformation og generering af social merværdi begrænses kraftigt.

Den anden risiko vedrører instrumentalisering af socialøkonomien i disse politikker (Chaves, 2002; Utting, 2017). De offentlige politikker udvikles i en tid med store sociale og økonomiske udfordringer. Socialøkonomien opfattes som et instrument i en bredere sektorspecifik politik, hvilket indebærer at en ændring af sidstnævntes prioriteter og udformning, også ændrer den socialøkonomiske politik. Ud fra dette synspunkt tilsidesættes socialøkonomiens flerdimensionelle rolle, idet der kun tages højde for én af dens funktioner.

Den tredje risiko består i undervurdering af potentialet i civilsamfundet, som er organiseret for at lede sociale og økonomiske udviklingsprojekter med støtte og opbakning fra samfundet. Dette organiserede civilsamfund er i sidste ende et udtryk for de sociale behov, der skal opfyldes, og de problemer, der

---

<sup>4</sup> UTTING, P. (ed.) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. London: Zed Books.

kræver en løsning, og civilsamfundets innovative tiltag er et udtryk for dets ønsker. Civilsamfundet er den sociale drivkraft for socialøkonomien og skal støttes via de socialøkonomiske politikker. En for ensidig topstyret tilgang med utilstrækkelig inddragelse af det organiserede civilsamfund i udformningen og gennemførelsen af de socialøkonomiske politikker, er en stor konceptuel fejl, også med hensyn til disse politikkers kontinuitet.

### 3. *Erfaringer med henblik på en holistisk ny generation af socialøkonomiske politikker*

De cases vedrørende god praksis for socialøkonomiske politikker, der præsenteres i denne rapport, er bevidst udvalgt, så de dækker mange forskellige typer foranstaltninger, men samtidig er rapporten tænkt som en reference for en holistisk socialøkonomisk politik. Det holistiske perspektiv hæver sig over det integrerede perspektiv, som blot er summen af alle delene. Det holistiske perspektiv indebærer, at de forskellige dele i systemet – her de 20 præsenterede cases – opfører sig anderledes, når de er samlet i ét system, end hver for sig.

Hvis en national, europæisk eller regional socialøkonomisk politik skal være vidtrækkende og forsøge at begrænse de ovennævnte risici, skal den udformes med en holistisk tilgang baseret på tre akser: integrering, partnerskab og strategi.

*Integrering:* Den socialøkonomiske politik skal gennemsyre hele regeringsapparatet og alle regeringspolitikker, og isolering i et enkelt generaldirektorat og et bestemt instrument skal undgås. For det første skal den for at være effektiv være integreret i og være i overensstemmelse med den relevante regerings overordnede dagsorden, både når det gælder den generelle politik og sektorpolitikken. For det andet skal den kunne mobilisere organisationer, tjenester og forvaltninger i den offentlige sektor, hvorved der genereres en administrativ løftestangeffekt. For det tredje skal den socialøkonomiske politik have et organ i forvaltningen, f.eks. et specifikt generaldirektorat eller et tværministerielt udvalg, der har det interne politiske initiativ. Dvs. at dette organ tager føringen med hensyn til politiske initiativer inden for de offentlige myndigheder. Kun en offentlig instans kan spille denne rolle.

*Partnerskab.* Den socialøkonomiske politik skal føres i samarbejde med og under inddragelse af socialøkonomien på alle niveauer. Den vedtagne offentlige og private politik, som er baseret på en permanent dialog med civilsamfundet, skal have tre elementer: For det første en magtfuld og uafhængig formidlende funktion i forhold til socialøkonomien, for det andet både uformelle og institutionaliserede muligheder for dialog/vejledning. For det tredje skal denne vejledning følges både når det gælder den fælles udvikling og udformning af politikkerne og ved gennemførelsen og forvaltningen af politikkerne. De offentlige myndigheder skal på den ene side fremme uafhængigheden og konsolideringen af denne funktion som formidler for socialøkonomien, således at sidstnævnte får det eksterne politiske initiativ og giver politikkerne mening og kontinuitet. De offentlige myndigheder skal etablere rådgivende organer med deltagelse af alle interesserede parter fra socialøkonomien, men også uformelle fora, som letter den daglige overvågning af politiske initiativer, efterhånden som de dukker op. Dette vil gøre det muligt at forhindre, at der opstår uønskede juridiske hindringer som følge af nye politiske initiativer. Hvis repræsentative organer for socialøkonomien er med til at udforme de socialøkonomiske politikker, vil det være lettere at identificere problemer og behov og finde egnede løsninger. Dette betyder, at de socialøkonomiske politikker er socialt og territorielt betingede, og at de ikke altid kan overføres direkte til andre sammenhænge. De socialøkonomiske organers deltagelse i gennemførelsen af politikkerne vil gøre dem mere effektive og

sikre, at de accepteres af sektorerne og målgrupperne, samtidig med at de foranstaltninger, der træffes, bliver mere synlige.

*Strategi:* Sidst, men ikke mindst, må den socialøkonomiske politik ikke begrænses til et isoleret instrument eller en isoleret mekanisme. Som nævnt ovenfor skal politikken samle flere mekanismer i en bredere, flerårig strategi.

---



**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg**

Rue Belliard/Belliardstraat 99  
1040 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË

Ansvarshavende for redaktionen:  
Kontoret for besøg og publikationer  
EESC-2018-50-DA  
[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)



© Den Europæiske Union, 2018  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Enhver brug eller reproduktion af disse fotos / illustrationer må kun ske, efter at der indhentet direkte tilladelse fra indehaveren/indehaverne af ophavsretten.



Online  
QE-02-18-749-DA-N  
ISBN 978-92-830-4205-1  
doi:10.2864/181732

DA