



14-12-12

Sagsnr.
2012-69782

Dokumentnr.
2012-798808

Forslag til Socialforvaltningens samarbejde med socialøkonomiske virksomheder

Socialudvalget har ved flere lejligheder udtrykt ønske om, at inddrage socialøkonomiske virksomheder i højere grad. Denne plan opridser Socialforvaltningens kommende arbejde for at udvikle samarbejdet med socialøkonomiske virksomheder. Papiret beskriver med de lovgivningsmæssige muligheder og udfordringer, og afsluttes med tre konkrete indsatsområder, som Socialforvaltningen vil arbejde videre med i 2013.

Rammer for socialøkonomi

Socialøkonomiske virksomheder kombinerer forretningsaktiviteter med samfundsgavnligt formål og geninvesterer overskuddet i virksomheden og formålet. For borgere på kanten af arbejdsmarkedet kan de socialøkonomiske virksomheder være en af løsningerne til et mere aktivt arbejdsliv.

Der er ikke en juridisk definition på socialøkonomisk virksomhed. I følge Center for Socialøkonomi er kendetegnet ved socialøkonomiske virksomheder, at de:

- har et socialt, sundheds- og eller miljømæssigt formål
- har et salg af ydelser og/eller produkter
- er en not-for-profit virksomhed, det vil sige at de geninvesterer et eventuelt overskud i virksomheden og formålet
- er organisatorisk uafhængig af den offentlige sektor
- har et CVR-nr.

Socialforvaltningen har haft møde med Center for Socialøkonomi for at indkredse de muligheder, der ligger i Københavns Kommune. Centret har en klarholdning til at socialøkonomi, skal foregå udenfor kommunens rammer. Denne plan har derfor fokus på socialforvaltningens muligheder for at indgå samarbejde med socialøkonomiske virksomheder.

De nuværende lovgivningsmæssige barrierer og muligheder

Der er generelt ikke er mulighed i dansk lov eller EU-direktiv for at favorisere socialøkonomiske virksomheder frem for andre, såfremt kontraktsummen overstiger udbudsgrænsen – enten for nationale udbud eller for EU-udbud.

I England besøgte socialudvalget virksomheden Clarity, der oplyste, at de benytter sig af et af EU's udbudsdirektiver der åbner mulighed for at indgå

**Mål- og
Rammekontoret
for Voksne**

Bernstorffsgade 17
1592 København V

Telefon
2053 6318

E-mail
EI99@sof.kk.dk

EAN nummer
5798009683052

www.kk.dk

så kaldte "reserverede kontrakter", for virksomheder, der i overvejende grad beskæftiger handicappede arbejdstagere.

I dansk sammenhæng er reglerne om beskyttet beskæftigelse integreret i § 103 i lov om social service.

Københavns Kommune har rettet henvendelse til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om en vejledende udtalelse om mulighed for at tilgodese socialøkonomiske virksomheder ved offentlige udbud.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mener således ikke, at der er mulighed i dansk lov eller EU-direktiv for at favorisere socialøkonomiske virksomheder frem for andre, såfremt kontraktsummen overstiger udbudsgrænsen – enten for nationale udbud eller for EU-udbud.

Beskæftigelses- og Integrationsborgmesteren har tidligere på året sendt et brev til beskæftigelsesministeren herom. Senest har ministeren, borgmesteren og en række embedsmænd drøftet mulighederne på et møde. Ministeriet er nu i gang med at undersøge, hvilke muligheder der er for at justere lovgivningen og fremme anvendelsen af anvendelsen af socialøkonomiske virksomheder, med respekt for EU-rettens rammer og reglerne om udbud.

Se også bilaget der nærmere beskriver socialøkonomi i Danmark samt lovgivningen på området.

Fremadrettet indsats

Nedenfor beskrives tre indsatspunkter, som Socialforvaltningen vil arbejde videre med indenfor de nuværende rammer:

1. Social beskæftigelse i Socialøkonomiske virksomheder

Socialforvaltningen ser det som en mulighed at benytte socialøkonomiske virksomheder til social beskæftigelse.

Social beskæftigelse er beskæftigelses- og aktivitetstilbud til særligt udsatte voksne, som lever uden tilknytning til det ordinære uddannelses- og arbejdsmarked. Et rummeligt beskæftigelsestilbud gør det muligt for den enkelte at deltage i et arbejds- og læringsfællesskab, og derigennem at opleve sig nødvendig og betydningsfuld for netop dette fællesskab. Målet med social beskæftigelse er at bidrage til den enkeltes udvikling af såvel faglige som sociale evner, og til varige forandringer for mennesker, der lever med komplekse sociale problemer.

Social beskæftigelse kan med fordel varetages af organisationer/projekter, der arbejder efter socialøkonomiske principper.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen anvender Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven) til deres indsatser og aktivering. Efter LAB-loven kan socialøkonomiske virksomheder kun anvendes til aktivering af borgerne, hvis virksomheden har vundet en aftale med kommunen herom, i forbindelse med et udbud eller en annoncering.

Det vurderes derfor på nuværende tidspunkt mest hensigtsmæssigt, at tilbyde social beskæftigelse til førtidspensionister eller borgere i match 3, som er passive i Bekæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Målet med social beskæftigelse er at bidrage til den enkeltes udvikling af såvel faglige som sociale evner, og til varige forandringer for mennesker, der lever med komplekse sociale problemer.

Socialforvaltningen kan tilbyde særligt tilrettelagte beskæftigelsesforløb efter servicelovens § 103. Beskyttet beskæftigelse retter sig mod personer under 65 år med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer som fx hjemløse, sindslidende og misbrugere. Der kan efter bestemmelsen tilbydes beskæftigelse, f.eks. værkstedsarbejde, deltagelse i den interne drift eller i øvrige aktiviteter. Beskæftigelsen kan tilbydes personer med ophold i den sociale boform efter § 110, samt andre med tilsvarende problemer. Beskæftigelsen bør have karakter af oplæring eller optræning og afpasses den enkeltes ansvar og muligheder. Socialforvaltningen ser også en mulighed for at benytte socialøkonomiske virksomheder til aktivitets- og samværstilbud efter lov om social service § 104.

Borgerne får ikke løn ved at deltage i den sociale aktivering. Efter aktivlovens § 30 fratrækkes indtægter som hovedregel i kontanthjælpen. Det er dog muligt at få en arbejdsdusør. Dusørens størrelse tager udgangspunkt i det beløb, som en kontanthjælpsmodtager kan optjene uden, at det medfører reduktion i kontanthjælpen, taksten for dusør er ca. 14,50 kr., dog maks. 160 timer pr. måned.

Det kan være en barriere, at de svage ledige ikke kan motiveres til at deltage i aktiveringen. Den dusør, man må give, er for lille til, at den virker motiverende.

Frikommuner har i dag lov til at en gruppe af særligt udsatte kontanthjælpsmodtagere kan ydes en højere arbejdsdusør for deltagelse i særlige aktiviteter med beskæftigelsesfremmende formål, uden at arbejdsdusøren medfører fradrag i ansøgerens eller ægtefællens hjælp. Socialforvaltningen vil følge op på, om der er mulighed for at København på sigt også ville kunne tilbyde en højere dusør.

Finansiering

Til de kommende budgetforhandlinger ønskes der midler til oprettelse af Pulje for social aktivering. Inspireret af erfaringerne fra BIFs metodeudviklingspulje og Ugebrevet Mandag Morgen¹ foreslår Socialforvaltningen, at der oprettes en kommunal pulje for aktivering af matchgruppe 3 borgere eller førtidspensionister i socialøkonomisk virksomhed. Socialforvaltningen definerer formål med projekter, og socialøkonomiske virksomheder inviteres til at byde ind på puljen, som bør have et længerevarende perspektiv på fx 4-årige projekter. Der er to overordnede formål med puljen: Konkret aktivering af borgere og

¹ Velfærdens Iværksættere, d. 21.1.2010

metodeudvikling på området. Ved oprettelsen af en pulje kan man komme udenom et udbud, og kommunen har derved mulighed for at gå ind i en tættere udviklings- og erfaringsproces med aktørerne.

Puljen er tænkt som metodeudvikling og ikke som en færdig løsning på en krævende opgave. Hvis puljen skal give mening som metodeudvikling, skal den imidlertid kunne finansiere flere projekter. Et bud er en pulje på 10 mio. kr. i fire år, hvilket kan finansiere 3 forskellige projekter med hver 20 helårspladser, hvilket over 4 år – med gennemsvining i projekterne – vil give op til 200 matchgruppe 3 borgere erfaring med social aktivering.

2. Fortsat fokus på muligheden for indkøb af varer og tjenesteydelser hos Socialøkonomiske virksomheder

I budgetaftalen for 2013 indgår der et initiativ om juridisk rådgivning til forvaltningerne på området om socialøkonomi. Rådgivningen forankres i Københavns Erhvervsservice. Endvidere fremgår det af budgetaftalen, at Økonomiforvaltningen undersøger mulighederne for, at dele af kommunens indkøb af varer og tjenesteydelser sker hos socialøkonomiske virksomheder, lige fra aktiveringsindsats til madleverancer.

Endvidere afventes evt. ny lovgivning omkring socialøkonomiske virksomheder, samt et nyt EU-udbudsdirektiv. Socialforvaltningen vil følge udviklingen tæt. Såfremt der åbnes op for muligheden for i højere grad at aftage og indkøbe varer hos Socialøkonomiske virksomheder, vil Socialforvaltningen iværksætte tiltag, der opfylder dette.

3. Fortsat samarbejde på tværs af forvaltninger

I forbindelse med forberedelserne af forhandlingerne om budget 2013 drøftede Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen mulige initiativer, der kunne fremme udviklingen af nye velfærdsløsninger og samarbejdet mellem offentlige og private aktører, herunder socialøkonomiske virksomheder.

Der var beskrevet fire mulige initiativer i notatet 'Strategisk fremme af social innovation og iværksætteri' er bestrevet disse fire mulige initiativer:

- Pulje til social innovation via partnerskaber
- Fond for risikovillig kapital til sociale innovationsprojekter
- Styrkelse af social beskæftigelse efter socialøkonomiske principper
- Juridisk rådgivning til tilrettelæggelse af indkøb og udbud

Socialforvaltningen vil fortsat have et prioriteret samarbejde med de øvrige forvaltninger for at udvikle området omkring socialøkonomiske virksomheder i Københavns Kommune.

I forbindelse med ikrafttrædelsen af den nye reform for førtidspension og fleksjob vil der være et særligt samarbejde med Beskæftigelses- og

Integrationsforvaltningen, som tovholder for reformens tiltag. Der skal borgere i risiko for at få en førtidspension tilbydes et ressourceforløb i stedet. Endvidere er der mulighed for at oprette fleksjob med meget få timer ugentligt. Socialøkonomiske virksomheder forventes at få en rolle til løsningen af reformens intentioner.

Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen (Københavns Erhvervsservice) er endvidere vigtige samarbejdspartnere.

Bilag

Socialøkonomi i Danmark

Center for Socialøkonomi

Centret er et nationalt, statsligt finansieret center, der rådgiver og oplyser om socialøkonomi. Socialforvaltningen har holdt møde med centret for at indkredse de muligheder, der ligger i Københavns Kommune. Forvaltningen ville blandt andet drøfte mulighederne for kommunal produktion, som den er kendt fra fx Grundlæggerne på Sundholm. Centret kendte til projektet, men vurderede, at det ikke er et socialøkonomisk projekt, da det er kommunalt drevet. Centret mente således, at meget af det, der normalt omtales som socialøkonomiske virksomheder i realiteten skulle benævnes social innovation i offentligt regi. Centret er sig i øvrigt meget stærkt bevidst om svagheden ved en manglende autoritativ definition af socialøkonomi og en lovgivning at hægte initiativerne op på. På baggrund af mødet med centret, er det forvaltningens opfattelse, at det fremadrettede søgelys skal rettes væk fra kommunens egenproduktion til produktion i private socialøkonomiske virksomheder, og Socialforvaltningens interesse i første omgang er at få integreret udsatte borgere i produktionen samt på sigt aftage virksomhedernes varer.

Taskforce under Mandag Morgen

Mandag Morgen har med hjælp fra en taskforce på 70 repræsentanter på området skrevet en strategi for socialt iværksætteri. Strategien kommer med nogle anbefalinger, såfremt socialt iværksætteri skal fremmes i Danmark. Det kræves, at socialt iværksætteri modnes som velfærdsdisciplin eller -erhverv, og går fra at være et eksotisk fænomen til en naturlig og velafprøvet samarbejdspartner i velfærdssamfundet. Taskforcen anbefaler, at der først tænkes i en erhvervsstrategi fokuseret på at udvikle rammer og forudsætninger, og når den har virket, kan socialt iværksætteri indgå i en decideret velfærdsstrategi, fokuseret på den generelle sammensætning af ydelser, finansiering og organisering i det danske velfærdssamfund. Omdrejningspunktet i strategien er et paradigmeskift, hvor sociale iværksættere skal ses som naturlige samarbejdspartnere. (Mandag Morgen: Velfærdens iværksættere – En dansk strategi for social iværksætteri).

Strategier

København kommune har vedtaget en strategi for socialøkonomiske virksomheder 2010-2013. København vil med strategien sætte fokus på den merværdi, som socialøkonomiske iværksættere og virksomheder bidrager med. Ni forslag skal sikre, at flere socialøkonomiske virksomheder bidrager til vækst, til nye innovative løsninger på samfundsmæssige problemstillinger og til inddragelse af brugere, lokalsamfund og medarbejdere.

Københavns mål på området er, at flere socialøkonomiske iværksættere og virksomheder skal bidrage til at:

- komme med nye velfærds løsninger, og
- at skabe bedre velfærd.

For at understøtte dette skal rammebetingelserne for socialøkonomiske iværksættere og virksomheder gøres bedre i København.

Københavns Erhvervsservice under Teknik- og Miljøforvaltningen er tovholder på strategien.

Kommende ny lovgivning og definitioner om socialøkonomisk virksomhed

I forbindelse med vedtagelsen af Finansloven for 2013 nedsættes der imidlertid et hurtigt arbejdende udvalg, der skal undersøge barrierer for etablering og udvikling af socialøkonomiske virksomheder og skal komme med anbefalinger, herunder udarbejde et konkret lovforslag til en ny særlig virksomhedsform under navnet socialøkonomisk virksomhed.

Udvalget vil – foruden de relevante ministerier – bestå af eksterne eksperter og praktikere på området. Udvalget skal afrapportere medio 2013 med henblik på fremsættelse af lovforslag i folketingssamlingen 2013/2014.

Der skal til formålet opbygges viden og kompetencer i Erhvervs- og Vækstministeriet med henblik på at gennemføre analyser og sikre den fornødne ekspertise til at fremme socialøkonomiske virksomheder. Der afsættes 10 mio. kr. i 2013 og 15 mio. kr. i 2014 til opbygning af den nødvendige ekspertise og opfølgning på udvalgets anbefalinger. Indsatsen samordnes med arbejdsmarkedsindsatsen under Beskæftigelsesministeriet

Reform om førtidspension og fleksjob

Reformen af fleksjob og førtidspension, der træder i kraft den 1. januar 2013, gør det muligt at oprette små fleksjob, hvor medarbejderen arbejder meget få timer om ugen. Beskæftigelsesministeren forudser, at socialøkonomiske virksomheder kan komme til at spille en vigtig rolle i implementeringen af reformen.

De nuværende lovgivningsmæssige barrierer og muligheder

Mulighederne for at prioritere at anvende socialøkonomiske virksomheder er begrænset inden for den eksisterende lovgivning.

Der er generelt ikke er mulighed i dansk lov eller EU-direktiv for at favorisere socialøkonomiske virksomheder frem for andre, såfremt kontraktsummen overstiger udbudsgrænsen – enten for nationale udbud eller for EU-udbud.

Der skal være en lovgivning, en dom eller en udtalelse fra Staten/konkurrence og Forbrugerstyrelsens før kommunerne kan reservere deres kontakter til såkaldte socialøkonomiske virksomheder.

Selvom kommunerne ikke kan favorisere socialøkonomiske virksomheder frem for andre i forbindelse med udbud, har kommunen mulighed for at indarbejde sociale klausuler i udbudsmaterialet, ved eksempelvis at stille krav om, virksomheden ansætter en vis andel medarbejdere på særlige vilkår.

Sociale klausuler vedrører kontraktens udførelse og sociale klausuler fremmer generelle socialøkonomiske tendenser hos de vindende virksomheder. Sociale klausuler har derimod ingen indvirkning på, hvilken virksomhed der vinder kontrakten.

Det bør bemærkes, at enhver social klausul, der indføres i forbindelse med et udbud, alt andet lige kan have en fordyrende virkning på den vare eller tjenesteydelse, som kommunen ønsker at købe.

Hvis man vil fremme anvendelsen af socialøkonomiske virksomheder, så skal lovgivningen ændres.

Beskæftigelses- og Integrationsborgmesteren har tidligere på året sendt et brev til beskæftigelsesministeren herom. Senest har ministeren, borgmesteren og en række embedsmænd drøftet mulighederne på et møde. Ministeriet er nu i gang med at undersøge, hvilke muligheder der er for at justere lovgivningen og fremme anvendelsen af anvendelsen af socialøkonomiske virksomheder, med respekt for EU-rettens rammer og reglerne om udbud.

Socialøkonomi i England og EU-reglerne

England 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. I England er der oprettet et egentligt ministerium for socialøkonomiske virksomheder (the third sector), hvor der bl.a. arbejdes med udvikling af lovgivning, iværksætterkampagner, monitorering af de socialøkonomiske aktiviteter m.m.

I Danmark må en kommune som udgangspunkt ikke lovligt drive eller yde direkte støtte til handel, håndværk og industri, medmindre der foreligger en særlig hjemmel, jf. kommunalfuldmagten. Årsagen er, at en sådan virksomhed antages at ville medføre en utilsigtet risiko for konkurrenceforvridning.

Såfremt en kommune har ret til at drive virksomhed med fremstilling / afsætning af varer til private inden for et vist område eller kan yde generel støtte til erhvervslivet inden for dette område i medfør af kommunalfuldmagten, kan kommunen normalt også - alene eller i samarbejde med private - drive den pågældende aktivitet i selskabsform.

På socialudvalgets studietur til England besøgte udvalget "Clarity", som er en socialøkonomisk virksomhed med blinde ansat. Virksomheden oplyste, at de benytter sig af et af EU's udbudsdirektiver der åbner mulighed for at indgå såkaldte "reservede kontrakter", for virksomheder, der i overvejende grad beskæftiger handicappede arbejdstagere. Da flere end 50 pct. af de ansatte er fysisk eller psykisk handicappede borgere i Clarity, kan offentlige virksomheder i England tildele Clarity ordrer, uden at disse forinden har været i udbud.

Det er korrekt, at i henhold til EU's udbudsdirektiv art. 19, er der mulighed for at indgå såkaldte "reserverede kontrakter", som efter direktivet skal vedrøre aftaler om beskyttet beskæftigelse, men dette kræver, at de beskyttede værksteder/beskæftigelse i overvejende grad vedrører handicappede arbejdstagere.

Københavns Kommune har i medfør af denne bestemmelse mulighed for at lade kontrakter være forbeholdt en bestemt type af økonomisk aktør, i det omfang flertallet af de berørte ansatte i den pågældende virksomhed er handicappede og på grund af arten af deres handicap ikke kan udøve erhvervsmæssig beskæftigelse på normale vilkår. I dansk sammenhæng er reglerne om beskyttet beskæftigelse integreret i § 103 i lov om social service, der afgrænser målgruppen for beskyttet beskæftigelse til førtidspensionister. Det er Socialforvaltningen, der administrerer reglerne om beskyttet beskæftigelse i Københavns Kommune.

Det vurderes, at anvendelse af artikel 19 ikke har den store indflydelse på kommunens mulighed for at støtte socialøkonomiske virksomheder. Dette skyldes, at bestemmelsen i lov om social service § 103 har en afgrænset målgruppe og at samme lovs § 106 fastslår, at en sådan produktion ikke må påføre andre virksomheder ubillig konkurrence.

Københavns Kommune har rettet henvendelse til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om en vejledende udtalelse om mulighed for at tilgodese socialøkonomiske virksomheder ved offentlige udbud. Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udtalelse fremgår, at

*"Kommissionens arbejdsdokument "Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest" (SEC(2010)1545), har Kommissionen udtalt sig om muligheden for at begrænse et udbud til kun at gælde for non-profit virksomheder. Heraf fremgår det, **at ordregivende myndigheder i forbindelse med en udbudsprocedure ikke kan reservere kontrakten til bestemte grupper af virksomheder, fx socialøkonomiske virksomheder.** Det skyldes, at udbudsdirektivet er baseret på det princip, at alle økonomiske aktører skal behandles lige og ikke-forskelsbehandles, jf. udbudsdirektivets artikel 2."*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen mener således ikke, at der er mulighed i dansk lov eller EU-direktiv for at favorisere socialøkonomiske virksomheder frem for andre, såfremt kontraktsummen overstiger udbudsgrænsen – enten for nationale udbud eller for EU-udbud. Baggrund herfor er, at udbudsreglerne ikke tillader, at virksomheder forfordes på grund af deres karakteristika. Udbudsreglerne har fokus på konkurrence og hvem der kan udføre den udbudte opgave bedst eller billigst.