

Aalborg, 6. maj 2009

Til Arbejdsmarkedsstyrelsen  
Att.: Niels Friis Møller  
[nfm@ams.dk](mailto:nfm@ams.dk)  
Postboks 2150

**Vedr.: Ansøgning til den centrale pulje**

Kære Niels Friis Møller

Tak for behagelig samtale den 30. april. Som varslet fremsendes hermed ansøgning til den centrale pulje på kr. 1.359.880,- til finansiering af analyseprojektet: Sociale kooperativer – et beskæftigelsesalternativ for marginaliserede grupper?

Idéen til projektet er udviklet i et samarbejde mellem Center Basen ved Århus Kommunes Socialforvaltning og Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) ved Aalborg Universitet. Det er dog alene sidstnævnte, der er forpligtet på denne ansøgning.

Ansøgningen fremsendes med det håb, at den vil blive behandlet på førstkommende forretningsudvalgsmøde den 27. maj og på det efterfølgende møde i beskæftigelsesrådet den 10. juni.

Vedlagt findes projektbeskrivelse, detaljeret budget for projektet samt cv m.m. for ansøger.

Med venlig hilsen

Ph.d.-studerende  
Mads Peter Klindt

**Projekttitle:**

Sociale kooperativer – et beskæftigelsesalternativ for marginaliserede grupper?

**Projektformål:**

Formålet med dette projekt er, at kortlægge internationale erfaringer med anvendelsen af sociale kooperativer som beskæftigelsespolitisk redskab i forhold til at integrere marginaliserede grupper (svage ledige, misbrugere, psykisk syge, handikappede m.v.) på arbejdsmarkedet.

Herunder er det også formålet, at undersøge hvorledes det sociale kooperativ organisatorisk såvel som juridisk vil kunne etableres som led i den aktive socialpolitiske indsats i Danmark.

**Projektets varighed, gennemførelse og output:**

Projektet gennemføres over 2 år startende fra den 1. august 2009 ved Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Såfremt projektet kan støttes, ansættes Mads Peter Klindt som postdoc-stipendiat på projektet. Projektet knyttes til de øvrige aktiviteter i CARMA med henblik på at sikre faglig sparring i forsknings- og formidlingsprocessen.

Projektet gennemføres, dels som litteraturstudie, dels som et komparativt casestudie af et antal sociale kooperativer i den Norditalienske region Lombardiet.

Der laves på baggrund af studiet en forskningsrapport, en engelsksproget artikel til et internationalt tidsskrift samt en policy-rapport med anbefalinger til, hvorvidt og hvordan sociale kooperativer vil kunne anvendes i den aktive socialpolitiske indsats i Danmark.

Der reserveres midler til juridisk bistand i forbindelse med udarbejdelsen af den endelige policy-rapport.

## Projektbeskrivelse:

*Mere end 300.000 er reelt parkeret udenfor det danske arbejdsmarked*

I Danmark var der i februar 2009 registreret tæt ved 68.000 ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere. Heraf kan over halvdelen karakteriseres som langtidsledige, i det de har modtaget kontanthjælp i mere end 40 uger (egne beregninger på [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk)).

Den kommunale indsats overfor de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere har, som nedenstående tabel indikerer, over en længere årrække båret frugt, men siden konjunkturerne vendte i efteråret 2008 ses nu en stigning i antallet af personer i matchkategori 4 og 5. Fra december til februar steg antallet alene med mere end 4.000 personer.

**Tabel 1: Kontanthjælp. Antal personer. Ledighed og aktivering (bruttoledighed)**

		Feb 2005	Feb 2006	Feb 2007	Feb 2008	Feb 2009
		Antal personer	Antal personer	Antal personer	Antal personer	Antal personer
Hele landet	Matchkategori i alt	130.915	118.467	102.054	93.494	104.541
	Arbejdsmarkedssparate	37.590	44.391	36.120	29.606	36.711
	Ikke-arbejdsmarkedssparate	93.400	74.103	65.954	63.917	67.859

Kilde: Kommunale sagsbehandlings- og økonomisystemer, AMFORA

I den aktuelle situation, hvor arbejdsløsheden stiger drastisk, er det åbenlyst, at perspektiverne for de svageste ledige forværres dramatisk. Ikke bare skubbes de svageste ledige bagest i arbejdsløshedskøen. Der pågår også en massiv jobdestruktion, der betyder, at mange af de mindre kompetencekrævende arbejdspladser forsvinder for altid. Der er således udsigt til, at mange i matchkategori 4 og 5 i den følgende periode vil komme endnu længere væk fra arbejdsmarkedet, end de hidtil har været.

Udover de næsten 68.000 personer i matchgruppe 4 og 5 er der mere end 240.000 registrerede førtidspensionister i Danmark. Samlet set repræsenterer disse to grupper altså en tab for arbejdsstyrken på mere en 300.000 personer. På den lange bane, hvor et af Danmarks store problemer vil være mangel på arbejdskraft, både i den offentlige servicesektor såvel som i den private sektor, må dette derfor ansues som et enormt spild af samfundsmæssige og menneskelige ressourcer (Velfærdskommissionen, 2006).

Spørgsmålet er derfor, om der via nye innovative beskæftigelsespolitiske initiativer kan skabes plads til mennesker fra disse to grupper, så de kan bidrage til at løse nogle af de opgaver som samfundet efterspørger, vel vidende at personerne fra begge grupper typisk ikke vil kunne varetage arbejde på ordinære vilkår?

Et af svarene på dette spørgsmål kan være etableringen af sociale kooperativer, som der fra andre lande, særligt Italien, er en række erfaringer med.

### *Italienske sociale kooperativer*

Delvist baseret på landets traditioner med den kooperative virksomhedsform udvikledes op gennem 1980'erne i Italien en række sociale kooperativer, der ved vedtagelsen af lov om sociale kooperativer i 1991 indrammedes rent juridisk.

Kooperativerne opstod som respons på en række velfærdsstramninger, særligt indskrænkninger af den offentlige service overfor psykisk syge og handikappede, og bestod indledningsvist af frivillige fra Italiens katolske bevægelser.

I takt med den stigende ledighed blev kooperativerne imidlertid også en alternativ beskæftigelsesmulighed for mange af de mest udsatte på det italienske arbejdsmarked herunder også de psykiske syge, som kooperativerne indledningsvist tilvejebragte serviceydelser for.

Kooperativernes dobbelte funktion blev med loven af 1991 opdelt, således at det enkelte kooperativ fik status af enten a) socialt service-foretagende eller b) decideret beskæftigelseskooperativ.

De sociale service-kooperativers opgaver blev defineret indenfor sundhed, ældreservice og uddannelse, imens beskæftigelseskooperativerne blev tilskrevet opgaver såsom vedligehold af parker og strande, landbrugsarbejde og øvrigt forefaldende arbejde.

Loven understøttede endvidere en heterogen sammensætning af kooperativerne. De måtte ikke alene beskæftige arbejdsløse, men skulle også have en vis andel frivillige samt medarbejdere ansat på ordinære vilkår. Derudover skulle offentlige såvel som private bidragydere være repræsenteret i ledelsen.

Kooperativerne blev fritaget for at betale sociale bidrag og fik afslag på jord- og ejendomsskatter.

Antallet af sociale kooperativer steg fra 1986 til 1996 fra 500 til over 4000. I 1996 beskæftigede de i alt mere end 100.000 personer og tilvejebragte serviceydelser for ca. 400.000 borgere (Vanek, 1996).

### *Kooperativet mellem det beskyttede værksted og det ordinære arbejde*

Oversigtslitteraturen om sociale kooperativer fremhæver en række fordele ved kooperativet, som redskab til at inkludere svage ledige og marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet.

Principielt er kooperativet selvejende, hvilket betyder, at det som virksomhed kan eksistere uden eksterne krav om profitabilitet. Kooperativet kan derfor drives med en hvis andel medlemmer (medejere), hvis produktivitetsnorm ligger under det almindelige markedskrav. Det sociale kooperativ er dog typisk subsidieret af det offentlige eller via private donationer og modtager de fleste ordrer enten direkte fra det offentlige eller via aftaler mellem det offentlige og private organisationer.

Kooperativet kan selv definere sine produktionsstandarter og derfor også det konkrete arbejdskrav til sine medlemmer. Dette betyder, at mennesker med psykiske lidelser eller misbrugsproblemer kan inkluderes i arbejdet på trods af disse problemer. Arbejdsdeltagelse kan i den forbindelse blive en del af et behandlings- eller afvænningsforløb.

Fordelen ved kooperativet sammenlignet med det beskyttede værksted eller andre offentlige aktive-ringsprojekter er dog, at det minder mere om en almindelig arbejdsplads, i det det varetager egentlige relevante offentlige serviceopgaver og består af en blanding af frivillige, ordinært ansatte og medlemmer med særlige problemer.

Udover at inkludere ledige med særlige problemer åbner det således også op for, at andre personer udenfor arbejdsstyrken (f.eks. pensionister, efterlønnere eller studerende) kan bidrage med samfundsnyttigt arbejde. Og på den måde kan det sociale kooperativ bane vejen for, at der skaffes flere hænder til den offentlige sektor uden at det nødvendigvis vil være ensbetydende med øgede lønudgifter (Clark, 1995; Thomas, 2004; Mancino and Thomas, 2005).

### *Kooperativet som trædesten for outsiders*

Et andet fortrin ved det sociale kooperativ er, at det kan virke som trædesten for marginaliserede medborgere på vejen tilbage til det ordinære arbejdsmarked. I det nuværende danske beskæftigelses-system, der er ansporet til at bringe ledige hurtigt tilbage i ordinær beskæftigelse, kan marginaliserede grupper have den oplevelse, at springet fra at være på passiv forsørgelse til selvforsørgelse er for stort, i forhold til hvad de magter. Typisk fordi de har andre problemer såsom social, helbreds-mæssige eller boligproblemer ved siden deres ledighedsproblem. Dette kan igen betyde, at mange afholder sig fra at udbyde deres arbejdskraft (Andersen et al., 2003). Som oftest rækker virksomhedernes social ansvar heller ikke meget længere end til bundlinjen, hvilket betyder, at det er svageste ledige der ryger ud først, når økonomien er for nedadgående (Bredgaard, 2004).

At indtræde i et socialt kooperativ, hvor fastsættelsen af produktivitetsnormen tager hensyn til de enkeltes medlemmers formåen og behov, og hvor den enkelte derudover gives indflydelse på arbejdstilrettelæggelsen og ledelsen af arbejdet qua sin status som medejer, kan bidrage til at nedbryde disse forventningsbarrierer, og på det lidt længere sigt måske bygge bro til ordinær beskæftigelse?

Tankegangen ligger i tråd med den teoretiske forståelse om transitionelle arbejdsmarkeder (TLM), der i det senere år er vokset frem blandt et større netværk af europæiske arbejdsmarkedsforskere. I TLM-perspektiv anskues arbejdsmarkedsdeltagelse over et livsforløb. Det er antagelsen, at flere og flere vil opleve et stigende antal transitioner (overgange mellem selvforsørgelse og anden forsørgelse) i løbet af deres arbejdsliv. Dette skyldes ikke mindst, at globalisering og øget konkurrence fra nye økonomiske kraftcentre tvinger de vesteuropæiske virksomheder til at blive mere fleksible og i højere grad anvende hyr-fyr strategier og tidsbegrænsede ansættelsesformer.

I takt hermed bliver det desto vigtigere, at arbejdsstyrken sikres en række trædestene, der kan afværges social deroute i tilfælde af, at man mister sit forsørgelsesgrundlag. Dermed ikke sagt, at overførselsindkomster er løsningen på marginaliseringsproblemet. Der skal netop være tale om institutioner, der virker som trædestene, dvs. som afsæt for ny og helst bedre beskæftigelse. TLM-forskerne arbejder f.eks. med et begreb om en beskæftigelsesforsikring frem for en arbejdsløshedsforsikring. Det betyder, at man via sit a-kassemedlemskab udover at optjene ret dagpenge også optjener ret uddannelse indenfor de sektorer, der i fremtiden vil være ramt af arbejdskraftmangel (Schmid and Gazier, 2002).

Det sociale kooperativ kan, på samme måde som uddannelse kan for ufaglærte ledige, udgøre en trædesten for marginaliserede, der ønsker at vende tilbage arbejdsmarkedet, eller afværges at menne-

sker, der ryger ud af arbejdsmarkedet på grund af særlige problemer, bliver marginaliserede. Det vil kunne tilbyde arbejde, vedligehold af kompetencer (arbejdsmæssige såvel som sociale), indflydelse på egen og andres situation og – ikke mindst – et arbejdsfællesskab, der måske vil kunne bidrage til at bygge den enkeltes selvtillid og mod til at søge ordinært arbejde op igen?

### *Forskningsspørgsmål*

På baggrund af de beskrevne antagelser refereret fra oversigtslitteraturen om sociale kooperativer og teorien om det transitionelle arbejdsmarked, vil projektet søge at besvare følgende tre spørgsmål:

*a) I hvilket omfang kan sociale kooperativer bidrage til at inkludere marginaliserede grupper på arbejdsmarkedet?*

*b) I hvilket omfang kan sociale kooperativer bygge bro mellem en position som marginaliseret klient og ordinær beskæftigelse?*

*c) Hvilket kriterier har været afgørende for succeser og fiaskoer i tidligere forsøg med sociale kooperativer?*

Derudover vil projektet også forsøge at klarlægge, hvorledes sociale kooperativer kan implementeres som del af den aktive socialpolitiske indsats i Danmark:

*d) Hvilke lovmæssige og organisatoriske rammer er forudsætninger for etableringen af sociale kooperativer og er disse til stede i de danske kommuner?*

### *Metodiske overvejelser*

Indledningsvist er det planen, at gennemføre et større litteraturstudie om sociale kooperativer, herunder særligt af den italienske model.

Litteraturstudiet skal give anledning til formuleringen af en række mere konkrete undersøgelses-spørgsmål, der efterfølgende søges besvaret via et antal casestudier. Det påtænkes, at disse skal foregå som interview- og observationsstudier i et antal udvalgte sociale kooperativer i den Italienske region Lombardiet, der er arnested for den kooperative bevægelse i Italien. Den mulighed holdes dog åben, at sociale kooperativer i andre lande også kan blive udpeget som relevante cases.

Der etableres kontakt til *Consorzio Gino Mattarelli*<sup>1</sup>, der er en italiensk forskningsinstitution, der specifikt beskæftiger sig med udviklingen af de sociale kooperativer, og *CECOP*<sup>2</sup> der er dens Europæiske modstykke. Det vil givet være muligt herfra at få adgang til kvantitative data, der kan anvendes som supplement til de mere kvalitativt orienterede casestudier.

---

<sup>1</sup> [www.cgm.coop/index.php](http://www.cgm.coop/index.php)

<sup>2</sup> <http://www.cecop.coop>

### **Fra forskning til videre foranstaltning**

Som beskrevet ovenfor er hensigten med dette analyseprojekt, at afdække de internationale erfaringen med sociale kooperativer, med henblik på at kunne give en række politikanbefalinger i forhold til den aktive socialpolitiske indsats i Danmark.

Ved siden af de rent forskningsmæssige output uarbejdes derfor også en policy-rapport, der vil afdække de juridiske og organisatoriske aspekter i forhold til kommunal etablering af sociale kooperativer i Danmark. Dette arbejde tænkes udført i samarbejde med Center Basen under Århus Kommunes Socialforvaltning, der har en række erfaringer med alternative beskæftigelsesprojekter for marginaliserede grupper (f.eks. *projekt social vækst og job* og *vikar-mentor ordningen*).

Der er givet tilsagn fra Palle Eli Jensen, centerchef i Center Basen, at man vil være parat til i at gå ind i dette samarbejde, såfremt Århus Kommune ikke samtidigt skal forpligte sig til at gennemføre egentlige forsøg med sociale kooperativer.

Det forudses, at det i forbindelse med udarbejdelsen af policy-rapporten vil være nødvendigt med sparring fra juridisk kompetence, hvorfor der i budgettet også er reserveret midler hertil.

## Referencer:

- Andersen, J.G., Larsen, C.A. og Bendix, J.B. (2003) *Marginalisering og velfærdspolitik*, København: Frydenlund.
- Bredgaard, T. (2004) Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik, Ph.d.-afhandling fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning ved Aalborg Universitet.
- Clark, R.E. (1996) 'Creating Work Opportunities for People with Severe Mental Illness (Response to "The Economic Advancement of the Mentally Ill in the Community")' in *Community Mental Health Journal*, Vil. 31, No. 4, pp. 397–401.
- Mancino, A and Thomas, A. (2005) 'An Italian Pattern of Social Enterprise: The Social Cooperative' in *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 15, No. 3, pp. 357–369.
- Schmid, G. and Gazier, B. eds. (2002) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Thomas, A. (2004) 'The Rise of Social Cooperatives in Italy' in *Volutas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 15, No. 3, pp. 243–263.
- Vanek, Wilda M. (2001) *Italian Social Cooperatives: A New Type of Cooperative – Some Historical Background*, GEO Newsletter 2001.