

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om måling af social indvirkning (initiativudtalelse)

(2014/C 170/03)

Ordfører: **Ariane RODERT**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 19. september 2013 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

»Måling af social indvirkning«

(initiativudtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 13. november 2013.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 494. plenarforsamling den 10.—11. december 2013, mødet den 10. december 2013, følgende udtalelse med 146 stemmer for, 5 imod og 3 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU bifalder debatten om måling af socialøkonomiske virksomheders sociale indvirkning, men fremhæver betydningen af at afsætte mere tid til dette komplekse emne. Et første skridt vil være, at Kommissionen iværksætter en datindsamling, der skal tjene som grundlag for en sammenlignelig analyse af målingen af den sociale indvirkning i medlemsstaterne, men også for en nærmere undersøgelse af dette emne set i lyset af Europas sociale dimension.

1.2 EØSU mener, at en forkeret eller forhastet strategi kan modarbejde EU-institutionernes mål om at støtte udvikling og vækst i sektoren for socialøkonomiske virksomheder. Da kendskabet til denne sektor i mange medlemsstater er beskedent, opfordrer EØSU Kommissionen til at prioritere yderligere oplysningsaktiviteter og en fuldstændig gennemførelse af dagordenen vedrørende initiativet for socialt iværksætteri.

1.3 Måling af social indvirkning sigter mod at måle de sociale resultater og den sociale indvirkning af bestemte aktiviteter i en socialøkonomisk virksomhed og ikke virksomhederne selv, selvom strukturerne i socialøkonomiske virksomheder i sig selv bidrager til at skabe social værdi. Målingen er en løbende proces og en integreret del af virksomhedens aktiviteter samt et vigtigt strategisk planlægningsværktøj.

1.4 Det er vanskeligt at anbefale én enkelt metode, og derfor anbefaler EØSU, at Kommissionen i stedet for at udvikle en ny metode skaber øget bevidsthed om de mest almindeligt anvendte principper. Fælles for disse er, at der er tale om græsrodsinitiativer, der har til formål at beskrive de sociale ændringer baseret på et reelt behov og reelle aktiviteter.

1.5 Enhver målemetode skal udvikles med udgangspunkt i den socialøkonomiske virksomheds vigtigste resultater, støtte virksomhedens aktiviteter, være proportional og ikke kvæle den sociale innovation. Metoden bør forsøge at skabe balance mellem kvalitative og kvantitative data og tage højde for, at »fortællingen« har stor betydning for målingen af resultater. Det skal ligeledes bemærkes, at de vanskeligheder, der er forbundet med at overføre resultaterne af en måling af den sociale indvirkning på mikroniveau til makroniveau (fra lokalt niveau til EU-niveau) må undersøges nærmere.

1.6 I erkendelse af, at der er behov for metoder til måling af den sociale indvirkning, navnlig hvad angår EuSEF-⁽¹⁾ og PESI-⁽²⁾forordningerne, anbefaler EØSU, at de metoder, der udvikles for disse forordninger, indgår i pilotprojekter, overvåges nøje og revideres om nødvendigt. Dermed skal det sikres, at metoderne ikke lægger hindringer i vejen for de socialøkonomiske virksomheders adgang til finansiering gennem disse instrumenter. Dette ville give Kommissionen mulighed for at opstille fælles retningslinjer og principper for, hvad der skal måles, i stedet for hvordan der skal måles.

1.7 EØSU vil fortsat undersøge dette emne og nøje følge Kommissionens arbejde med at indføre en metode, så det sikres, at en sådan ikke hindrer udviklingen af socialøkonomiske virksomheder i Europa. Derudover vil udvalget fortsat deltage i den bredere debat om, hvordan den sociale indvirkning med tiden kan inddrages på andre områder.

⁽¹⁾ Europæiske sociale iværksætterfonde, COM(2011) 862 final.

⁽²⁾ Et EU-program for social udvikling og innovation, COM(2011) 609 final.

2. Indledning

2.1 Kommissionens meddelelse »Akten for det indre marked II — Sammen om fornyet vækst«⁽³⁾ fremhæver behovet for at udvikle metoder til måling af de sociale og økonomiske fordele, der skabes af socialøkonomiske virksomheder i forbindelse med gennemførelsen af EuSEF og PESI.

2.2 Som reaktion herpå har en undergruppe⁽⁴⁾ under Kommissionens rådgivende flerpartsgruppe vedrørende socialt iværksætteri (GECES) fået til opgave at vejlede Kommissionen i, hvordan socialøkonomiske virksomheder kan måle deres sociale indvirkning.

2.3 Denne udtalelse beskriver de socialøkonomiske virksomheders syn på udviklingen af en EU-målemetode til måling af social indvirkning, hovedsageligt set i lyset af EuSEF og PESI. Da der er tale om et vigtigt emne understreger EØSU imidlertid, at det ville være fordelagtigt, hvis måling af den sociale indvirkning efterfølgende udvides til andre områder med henblik på at undgå en fragmenteret tilgang.

2.4 Socialt iværksætteri fremhæves i flere nylige EU-initiativer. Derudover har EØSU i høj grad arbejdet med dette emne⁽⁵⁾ og set nærmere på udfordringerne med EuSEF og socialøkonomiske virksomheder⁽⁶⁾. Et centralt element er lanceringen af Kommissionens initiativ vedrørende socialt iværksætteri⁽⁷⁾, som har til formål at styrke udvikling og vækst i socialt iværksætteri og socialøkonomiske virksomheder i EU.

2.5 Socialøkonomiske virksomheder er etableret med et socialt formål for øje og drives inden for den sociale økonomi. For at sikre denne model fremhæver EØSU, at beskrivelsen af socialøkonomiske virksomheder fra initiativet vedrørende socialt iværksætteri bør udgøre grundlaget for enhver afledt forordning, standard eller programmer, da den er rummelig og tager højde for de forskellige modeller i medlemsstaterne.

2.6 Det er vigtigt at påpege, at hensigten med denne udtalelse ikke er at argumentere for en generel måling af virksomheders sociale indvirkning. Emnet bør heller ikke forveksles med initiativer vedrørende virksomhedernes sociale ansvar (VSA) eller alle arbejdsgivers pligt til at sørge for anstændige arbejdsvilkår og overholde eksisterende kollektive overenskomster. Derudover bør det bemærkes, at en effektiv social indsats og infrastruktur fortsat er medlemsstaternes ansvar.

2.7 Denne udtalelse omhandler kun den sociale indvirkning af de socialøkonomiske virksomheders aktiviteter og ikke de socialøkonomiske virksomheder i sig selv, selv om deres struktur og forretningsmodeller er vigtige elementer for realiseringen af social indvirkning gennem internalisering af sociale omkostninger og tilvejebringelse af positive eksternaliteter.

3. Social indvirkning i en samfundsmæssig sammenhæng

3.1 Økonomiske resultater har længe været det vigtigste kriterium for måling af organisationers og landes udvikling, uanset om økonomiske eller sociale fremskridt har været den centrale drivkraft. En bæredygtig verden kræver en mere holistisk tilgang, der tager højde for sociale, miljømæssige og økonomiske konsekvenser.

3.2 Bevidstheden om dette er steget i de senere år. I 2008 vedtog EØSU en initiativudtalelse med titlen *Hinsides BNP — målemetoder for bæredygtig udvikling*⁽⁸⁾, som fremhævede behovet for nye metoder til måling af bæredygtighed og velfærd for at løfte de sociale udfordringer. Kommissionen fulgte op med en rapport i 2009 med titlen *BNP og mere — Måling af fremskridt i en verden i forandring*⁽⁹⁾, som henlede opmærksomheden på behovet for nye instrumenter til overvågning og måling af den sociale udvikling. Derudover har andre aktører også taget initiativ til at introducere nye instrumenter, f.eks. OECD med sit indeks for forbedret livskvalitet (Better life index)⁽¹⁰⁾.

3.3 For Europa, der befinder sig midt i en krise med velfærdsmodeller under forandring, er det nu vigtigere end nogensinde at fokusere på reel værdiskabelse. Dette er senest blevet fremhævet i initiativer til fremme af ØMU'ens sociale dimension⁽¹¹⁾, forslag til sociale indikatorer og foranstaltninger til supplerende af den økonomiske rapportering. Denne argumentation findes nu i mange EU-dokumenter, hvor måling og overvågning af social merværdi, ændringer og konsekvenser er forudsætninger for en effektiv gennemførelse af direktiver, programmer og aktiviteter.

⁽³⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/social_impact/index_en.htm.

⁽⁵⁾ EUT C 318 af 23.12.2009, s. 22; EUT C 24 af 28.1.2012, s. 1; EUT C 229 af 31.7.2012, s. 44.

⁽⁶⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 55.

⁽⁷⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁸⁾ EUT C 100 af 30.4.2009, s. 53.

⁽⁹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹⁰⁾ www.betterlifeindex.org.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf.

3.4 Måling af den sociale indvirkning er et vigtigt emne og en vigtig forudsætning for genopbygningen af den sociale dimension i Europa. EØSU sætter derfor spørgsmålstegn ved Kommissionens meget forhastede tilgang til dette område og opfordrer til, at der afsættes mere tid til en grundig debat af de overordnede spørgsmål, således at det sikres, at de mest hensigtsmæssige metoder vælges. I den sammenhæng skal det nævnes, at Kommissionen må træde varsomt i forbindelse med udviklingen af instrumenter, der kan risikere at få en modsatrettet effekt, idet det overordnede mål er at støtte de socialøkonomiske virksomheders målopfyldelse.

3.5 Dette bekræftes yderligere af det meget beskedne kendskab til socialøkonomiske virksomheder og socialøkonomien samt den begrænsede anerkendelse af dem i mange medlemsstater. En lancering af debatten, der tager udgangspunkt i den sociale indvirkning i stedet for at fokusere på sikring af gunstige rammevilkår for socialøkonomiske virksomheder, kan have negative konsekvenser for udviklingen af denne sektor. EØSU opfordrer derfor kraftigt Kommissionen til at prioritere den fuldstændige gennemførelse af initiativet vedrørende socialt iværksætteri for at sikre retfærdige og gennemsigtige vilkår for socialøkonomiske virksomheder i alle medlemsstater forud for lanceringen af initiativet vedrørende måling af social indvirkning.

4. Beskrivelse af den sociale indvirkning

4.1 Måling af den sociale indvirkning gavner alle sektorer i samfundet. For en socialøkonomisk virksomhed er det hovedformålet at opnå en positiv social indvirkning, og det er ofte en løbende og integreret del af virksomhedens aktiviteter. Det er vigtigt at sondre mellem sociale og forretningsmæssige resultater, da det er den sociale indvirkning, der skal måles, og ikke organisationen.

4.2 Der er ligheder i den måde, aktørerne beskriver den sociale indvirkning på, men der er også forskelle. EØSU fremhæver betydningen af en fælles forståelse og foreslår, at beskrivelsen omfatter de sociale resultater og den sociale indvirkning, der er resultatet af bestemte aktiviteter i en socialøkonomisk virksomhed.

4.3 Det er ligeledes vigtigt at bemærke, at måling af indvirkning ikke blot handler om at måle de tilsigtede resultater, men også de samlede resultater (tilsigtede og utilsigtede) og deres indvirkning.

4.4 Det er en udfordring at vurdere den sociale indvirkning, idet forbindelserne mellem aktiviteten og resultatet kan være vanskelig at påvise. Positive følgevirkninger er ofte kvalitative og kan sommetider først dokumenteres over en længere periode. Et forsøg på at beskrive en aktivitet ved hjælp af tal indebærer en betydelig risiko for, at de frembragte oplysninger enten ikke måler det, der var hensigten, eller ikke gør det på den rigtige måde. Socialøkonomiske virksomheder må derfor ikke presses til at sætte lighedstegn mellem måling og kvantificering og kun fokusere på aktiviteter, der er lette at måle, kvantificere eller anerkende fra eksternt hold.

4.5 Kvantificering bør i stedet betragtes som en målemetode parallelt med kvalitative tilgange, herunder narrative metoder. Denne alternative eller supplerende tilgang, der består i at indsamle informationsrige fortællinger set fra støttemodtagernes perspektiv, har afgørende betydning for evalueringen af »merværdien« ved en socialøkonomisk virksomheds aktiviteter. Derudover bør det påpeges, at en måling af værdiskabelse ikke nødvendigvis skal resultere i et endeligt tal, men kan være en kombination af tal og tekst.

4.6 For at undersøge denne kompleksitet nærmere anbefaler EØSU, at Kommissionen iværksætter en indsamling af data om eksisterende metoder som udgangspunkt for gennemførelsen af sammenlignelige analyser medlemsstaterne imellem.

5. Nøgleaktører og begreber

5.1 En forudsætning for udarbejdelsen af en EU-metode til måling af social indvirkning i den nuværende EU-kontekst (EuSEF og PESI) er inddragelse af aktørerne, hvilket primært vil sige socialøkonomiske virksomheder, brugere, politiske beslutningstagere, kapitalindskydere samt leverandører af sociale ydelser, offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter, når det er hensigtsmæssigt. Denne tilgang baseret på et samarbejde med aktørerne skaber en tillidsbaseret proces, hvor målet er at nå frem til en fælles opfattelse af de ønskede resultater.

5.2 En forudsætning for denne aktørbaserede tilgang er en fælles forståelse af de grundlæggende begreber i forbindelse med måling af den sociale indvirkning. Begreber som input, output, resultat og indvirkning defineres ofte forskelligt i forskellige sammenhænge. Det er vigtigt, at aktørerne har samme opfattelse af disse begreber.

5.3 Hvis der kun fokuseres på output (f.eks. antallet af personer, der deltager i efteruddannelse), måles aktivitetens reelle indvirkning ikke. Det er derfor vigtigt at erkende, at måling af social indvirkning betyder et skifte fra måling af output til måling af indvirkning. På denne måde kan den reelle merværdi beskrives, samtidig med at der tages højde for, at måling af social indvirkning er en kompleks og tværfaglig disciplin.

5.4 Det skal bemærkes, at navnlig de vanskeligheder, der er forbundet med at overføre resultaterne af en måling af den sociale indvirkning på mikroniveau til makroniveau (fra lokalt niveau til EU-niveau), må undersøges nærmere. Det samme gælder for målemetodernes hensyntagen til enkeltpersoners og virksomheders rettigheder og behov.

6. Metoder og værktøjer

6.1 Den sociale indvirkning måles på mange forskellige måder, hvilket gør det vanskeligt at anbefale én bestemt metode eller sammenligne forskellige metoder⁽¹²⁾. Der er udviklet en bred vifte af metoder, som i mange tilfælde er iværksat inden for rammerne af forskellige EQUAL-projekter⁽¹³⁾. Fælles for disse er, at der er tale om græsrodsinitiativer, der har til formål at realisere ønskede sociale ændringer baseret på et reelt behov og reelle aktiviteter.

6.2 De mest kendte metoder er *social return on investment (SROI)*, en resultatorienteret model til fastlæggelse af en organisations sociale, miljømæssige og økonomiske værdiskabelse, og *social accounting*, som er en metode til planlægning, måling og evaluering af en organisations sociale målsætninger⁽¹⁴⁾. Et eksempel på en mere generel metode til fastholdelse af den sociale merværdi er *Global Reporting Index (GRI)*, der er et system til bæredygtighedsrapportering, som skaber en ramme for social, miljørelateret og økonomisk indberetning. Men der findes også en lang række andre metoder⁽¹⁵⁾.

6.3 Fælles for disse metoder er, at de tager udgangspunkt i formålet med den socialøkonomiske virksomheds aktiviteter og ikke i modeller fra andre sektorer. I stedet for blot at måle outputet mellem to tidspunkter anvender disse tilgange ofte en bredere funderet ikke-lineær proces som f.eks. *Theory of Change*⁽¹⁶⁾, der forenklet sagt går ud på at definere, kvantificere og spore. Ved anvendelsen af en sådan tilgang indarbejdes selve målingsprocessen i virksomhedens forretningsplan og bliver et vigtigt værktøj til interne forbedringer.

6.4 Ved udformningen af metoder til måling af social indvirkning er det vigtigt, at de er proportionale og støtter den socialøkonomiske virksomhed. Mange socialøkonomiske virksomheder er små og nye og kan kun afsætte begrænsede ressourcer til anvendelse af komplicerede metoder. For at sikre at de bureaukratiske byrder er begrænsede og proportionale, anbefaler EØSU derfor, at andre aktører (EU, fondsforvaltere) påtager sig omkostningerne ved måling af indvirkning frem for de socialøkonomiske virksomheder.

6.5 Hvad indikatorer angår, foreslår EØSU, at de socialøkonomiske virksomheder vælger dem ud fra samtaler med brugere og aktører. F.eks. kunne en indikator være »sparede udgifter for samfundet« eller den socialøkonomiske virksomheds »realiserede indvirkning«, men virksomhedens lobbyarbejde samt dens struktur og forretningsmodel kunne ligeledes indgå.

6.6 På grundlag af de eksisterende metoder bør Kommissionen overveje at udvikle en EU-ramme, der stemmer overens med EØSU's anbefalinger, og som er tilpasset de specifikke bestemmelser, der findes i nogle medlemsstater, og deres modeller for velfærdsorganisationer og socialøkonomiske virksomheder.

7. Øvrige bemærkninger

7.1 Da det er yderst vanskeligt at anbefale én bestemt metode eller standardindikatorer til måling af social indvirkning, bør Kommissionen først skabe øget bevidsthed om de mest almindeligt anvendte principper og metoder og opfordre virksomhederne til at anvende dem. Ud fra disse erfaringer kan Kommissionen herefter udarbejde fælles retningslinjer for måling af sociale resultater frem for output, med det formål at etablere en principiel ramme for hvad der skal måles, i stedet for at forsøge at definere hvordan den sociale indvirkning skal måles.

7.2 På grund af emnets kompleksitet anbefaler EØSU, at de metoder, der er udviklet til EuSEF og PESI, som et første tiltag gøres til pilotprojekter. Dette ville give Kommissionen mulighed for nøje at overvåge konsekvenserne af anvendelsen af disse metoder og om nødvendigt foretage en revision. Al dataindsamling bør være kønsopdelt, således at kvinders rolle inden for socialt iværksætteri kan anerkendes, og der sikres gennemsigtighed i tildelingen af finansiering. Dette bidrager til at sikre, at de anvendte metoder ikke begrænser adgangen til finansiering for de tiltænkte målgrupper.

⁽¹²⁾ Bouchard, M (ed) (2009): *The worth of social economy*, Peterlang, Bruxelles.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated.

⁽¹⁴⁾ <http://www.thesroinetwork.org/what-is-sroi>, <http://www.socialauditnetwork.org.uk/getting-started/what-is-social-accounting-and-audit>.

⁽¹⁵⁾ F.eks. PQASSO (Practical Quality Assurance System for Small Organisations), SIMPLE (Simple Impact Measurement for Local Economies), Volunteering Impact Assessment Toolkit, The Big Picture, Impact Framework, Logic Model Builder, Measuring Impact Framework, Outcome Mapping, Outcome-Based Evaluation, Social Impact Assessment (SIA), the Shujog Impact Framework and Assessment.

⁽¹⁶⁾ <http://www.theoryofchange.org>.

7.3 I forbindelse med udformningen af disse pilotprojekter må Kommissionen ligeledes tage højde for spørgsmålet om kompetence og mål hvad angår »revisions«-funktionen og den »reviderende« aktør. Dette er tæt forbundet med meromkostninger og de reviderende aktørers motivation. EØSU opfordrer Kommissionen til at gøre en indsats for at minimere disse omkostninger ved udformningen af kravene til måling og dermed undgå at skabe unødigt bureaukrati eller fordreje den sociale udvikling.

7.4 Der er en risiko for, at de målemetoder, der specifikt er udformet med henblik på EuSEF og PESI, vil få forrang ved gennemførelsen af andre værktøjer og regler relateret til socialøkonomiske virksomheder på nationalt, regionalt og lokalt niveau. En uhensigtsmæssig eller forkert anvendelse af metoder til måling af social indvirkning kan lægge hindringer i vejen for social innovation og sociale eksperimenter. For at begrænse denne risiko bør Kommissionen tilbyde bevidstgørelsesaktiviteter og efteruddannelse i medlemsstaterne.

7.5 Denne udtalelse er et første skridt i EØSU's arbejde med måling af social indvirkning. Den er et svar på Kommissionens aktuelle arbejde med emnet. EØSU mener imidlertid, at det har afgørende betydning at videreføre og udvide denne debat, og udvalget vil derfor overvåge Kommissionens arbejde og fortsat behandle dette emne på andre områder i sit politiske arbejde.

Bruxelles, den 10. december 2013

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
