



ADVIES

Voorontwerp van ordonnantie met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van het sociale ondernemerschap

21 september 2017

| | |
|---|---|
| Aanvrager | Minister Didier Gosuin |
| Aanvraag ontvangen op | 12 juli 2017 |
| Aanvraag behandeld door | Commissie Economie - Werkgelegenheid - Fiscaliteit - Financiën |
| Aanvraag behandeld op | 13 september 2017 |
| Advies uitgebracht door de Plenaire zitting op | 21 september 2017 |

Vooraf

Het voorontwerp van ordonnantie strekt er meer bepaald toe om verder te gaan dan het vorige kader dat door de ordonnantie van 18 maart 2004 ten uitvoer werd gelegd en dat het toeliet om de « plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid » (PIOW) en de « inschakelingsondernemingen » (IO) te financieren. Dit kader was in hoofdzaak ontworpen om bepaalde sociale ondernemingen of verenigingen te erkennen en te financieren, waarvan het oogmerk de sociaal-professionele inschakeling van kwetsbare doelgroepen is: het ging dus om sociale inschakelingseconomie.

Dit nieuwe voorontwerp van ordonnantie strekt bovendien ertoe om rekening te houden met de gevolgen van de zesde Staatshervorming en om aldus de nieuwe bevoegdheden die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op het vlak van sociale economie werden verleend, te integreren.

Anderzijds voorziet Doelstelling 10 van de Strategie 2025 uitdrukkelijk dat: « *De sociale ondernemingen (afkomstig uit de sociale economie) moeten aanzien worden als economische modellen met transversaal potentieel voor deze acht domeinen. De sociale ondernemingen die in hun economisch project een sociaal oogmerk en een democratisch en participatief bestuur opnemen, kunnen immers een belangrijke rol vervullen in de Brusselse economische ontwikkeling* ».

De nieuwe perimeter die voor de Brusselse sociale economie werd vastgesteld, is uitgebreid naar een rechtspersonen van publiek recht en houdt eveneens rekening met de EMES-benadering¹, die de sociale economie en het sociale ondernemerschap doorheen drie dimensies afbakt: de economische en sociale dimensie en governance.

Op basis van deze diverse elementen moet het voorstel tot hervorming van de PIOW- en IO-voorzieningen worden beschouwd als een ontwikkeling van het Brussels wettelijk kader, waarvan de grondbeginselen de volgende zijn:

- een soepele en ruime erkenningsprocedure;
- een vermogen om banen te creëren die zowel de beroepsovergang als -inschakeling beogen;
- een stabiel mandaat en financiering van de inschakelingsprogramma's;
- een versterkte ondersteuning van de sociale ondernemingen als economische actoren;
- een governance in overeenstemming met de evolutie van het Brussels kader.

Het huidige overlegplatform van de sociale economie zal door de Adviesraad voor het sociale ondernemerschap (ARSO) worden vervangen. Het personeel van de Economische en Sociale Raad zal het Secretariaat ervan waarnemen.

Anderzijds zouden de benamingen PIOW en IO verdwijnen en onder de unieke benaming van sociale inschakelingsonderneming samensmelten.

Dit ontwerp van ordonnantie heft de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de erkenning en de financiering van de PIOW en IO en de ordonnantie van 26 april 2012 betreffende de sociale economie en de erkenning van IO en PIOW met het oog op de toekenning van toelagen (die nooit in werking is getreden) op.

¹ Het Europees EMES-netwerk is een Europese verzameling van universitaire onderzoekscentra en individueel erkende onderzoekers, met als doel geleidelijk aan een Europees corpus van theoretische en empirische kennis over de sociale economie en het sociaal ondernemerschap op te bouwen.

Advies

1. Algemene beschouwingen

De Raad steunt de wil van de Regering om het Brussels wetgevend kader van de sociale economie aan te passen door het te verruimen, evenwel met behoud van de inschakeling als historische opdracht.

De grondslag van dit nieuwe kader van het sociaal ondernemerschap werd gelegd in het kader van de Strategie 2025 en van de Small Business Act. **De Raad** herhaalt in dit verband zijn steun voor doelstelling 10 van de Strategie 2025 die uitdrukkelijk voorziet dat : « *de sociale ondernemingen, die in hun economisch project een sociaal oogmerk en een democratisch en participatief bestuur opnemen, een belangrijke rol kunnen vervullen in de Brusselse economische ontwikkeling* ».

De Raad deelt de wil van de Regering om het veld van de sociale economie te verruimen, maar wenst dat deze uitbreiding stopt wanneer zij een oneerlijke concurrentie gaat vormen voor andere operatoren (handelseconomie, overheidssector en zelfs de non-profitsector).

Aangezien men de voorziening van het sociaal ondernemerschap wil uitbreiden buiten het kader van zijn inschakelingsopdracht, is **de Raad** de mening toegedaan dat er bijkomende begrotingsmiddelen noodzakelijk zijn om deze vorm van ondernemerschap te bevorderen.

De Raad is van oordeel dat de financiële ondersteuning van de sociale ondernemingen in het budgettair kader « van een vaste enveloppe » in geen geval ten koste mag gaan van de bestaande arbeidsplaatsen in de overheids- en de non-profitsector, en met name deze die vandaag zijn toebedeeld aan het socioprofessioneel inschakelingsbeleid.

1.1 Methodologie / Overleg

Bij lezing van het voorontwerp van ordonnantie stelt **de Raad** vast dat wat betreft belangrijke artikelen de beslissing aan de Regering wordt overgelaten. Hij vraagt daarom om eveneens hierover te worden geraadpleegd teneinde over een globale visie van het toekomstig beleid inzake sociaal ondernemerschap in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te beschikken.

De Raad vraagt met aandrang dat men voor de verschillende indicatoren van het sociaal ondernemerschap een testfase zou inleggen bij een staal van sociale ondernemingen vooraleer de uitvoeringsbesluiten van de ordonnantie worden opgesteld. Na deze evaluatie zullen aanpassingen mogelijk moeten zijn.

1.2 Definitie van de sociale onderneming

De Raad vraagt zich af in welke mate publiekrechtelijke rechtspersonen (zoals opgenomen in de definitie van sociale onderneming) zullen kunnen voldoen aan een reeks criteria die in de artikelen 4 tot 6 zijn opgenomen, zoals : een hoge graad van beheersautonomie, zowel inzake strategie als in het dagelijks beheer, een economisch leefbare activiteit, enz. Hij pleit ervoor dat men 2 soorten van erkenning zou voorzien, met specifieke criteria voor de overheids- en semi-overheidsstructuren (OCMW, PWA, Missions Locales, Werkwinkels).

1.3 Erkenning van de sociale ondernemingen

De Raad is algemeen van mening dat men moet vermijden dat overheidssteun wordt verleend van zodra een onderneming zich beroept op de beginselen van de sociale economie. Hij wenst dat de ordonnantie duidelijke en controleerbare normen bepaalt die gebaseerd zijn op meetbare criteria (en geen indicatoren) en dat de middelen worden voorzien om de naleving ervan te controleren.

Volgens **de Raad** lijkt de definitie van de sociale onderneming « de publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen die de in de artikelen 4 tot 6 bepaalde beginselen uitvoeren » in tegenstrijd te zijn met artikel 6 « een hoge graad van beheersautonomie... » en het commentaar op artikel 4 « een significant niveau van economische risiconame. De oprichters van een sociale onderneming nemen volledig of gedeeltelijk het risico op zich dat er inherent aan is ». **De Raad** is in dit opzicht voorstander van de invoering van twee verschillende erkenningen (sociale onderneming en sociale/publieke onderneming) om overheidsstructuren toe te laten om over een erkenning te beschikken, maar rekening houdend met de specifieke beheerskenmerken van een overheidsinstelling.

De Raad is fundamenteel gekant tegen het feit dat publiekrechtelijke rechtspersonen op dezelfde voet als de private ondernemingen van de sociale economie worden gesteld en aan dezelfde criteria moeten voldoen. De overheidsdiensten kunnen op zich niet op dezelfde wijze als de private ondernemingen aan de bepaalde criteria voldoen. Men moet er evenwel op toezien dat zij het genot van de tewerkstellingssteun van de sociale economie behouden en bekomen.

Er moeten drempels worden bepaald om te vermijden dat de belangrijke criteria enkel « evolutief » zouden zijn (« de onderneming verbindt zich ertoe om te streven naar... »).

Wat meer in het bijzonder de terbeschikkingstelling van Artikelen 60 betreft, moet men – zoals gevraagd door de ESRBHG - « *een gewestelijke omkadering instellen van de terbeschikkingstellingen van werknemers die de OCMW's hebben aangeworven, op zijn minst bij entiteiten die onafhankelijk zijn van de plaatselijke besturen (verenigingen, ondernemingen van de sociale economie, handelsondernemingen) met betrekking tot met name het sociaal overleg en de vakbondscontrole, de arbeidsvoorwaarden en het loonstatuut van de werknemers.* »². **De Raad** vraagt in dit verband dat de Adviesraad voor sociaal ondernemerschap elk jaar een gewestelijk kadaster van de Artikelen 60 zou ontvangen.

1.4 Mandaat en financiering van de sociale inschakelingsondernemingen

De Raad verwelkomt de wil van de Regering om specifieke steun te verlenen aan de sociale inschakelingseconomie teneinde niet-werkende werkzoekenden, die bijzonder ver van de arbeidsmarkt staan, in de mogelijkheid te stellen om zich opnieuw in te schakelen door middel van een omkaderde arbeidsplaats.

De Raad is tevens van mening dat de verduidelijking van de erkenning van de inschakelingsprogramma's als diensten van algemeen economisch belang (DAEB) in de zin van de Europese wetgeving inzake herinschakeling een gunstige evolutie is.

De Raad vindt evenwel dat sommige elementen betreffende deze mandatering het voorwerp van een analyse en een overleg met de sectoren moeten uitmaken : de budgettaire evolutie, de toekomstige omkaderingsnormen, en de definitie van het doelpubliek verschilt van deze gebruikt in het kader van de PIOW en IO.

Wat betreft de mandatering voor de inschakelingsprogramma's, is **de Raad** fundamenteel gekant tegen een definitie van het doelpubliek op basis van individuele en subjectieve criteria die geval per geval door de ambtenaren van Actiris zouden worden vastgelegd in specifieke programma's voor de begeleiding van werknemers.

² « Regionalisatie van de begeleidingsprogramma's ter herinschakeling van de begunstigden van het leefloon en van de overeenkomstige sociale steun (art. 60 & 61) », Initiatiefadvies, ESRBHG, 24 april 2014.

Aangezien het doelpubliek zeer ver van de arbeidsmarkt staat, moet de overheid aan de sociale inschakelingsondernemingen een minimale specifieke omkadering opleggen en financieren, die **de representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de non-profitsector** willen vaststellen op 1 mentor voor 4 werknemers van het doelpubliek.

Vermits de inschakelingsprogramma's als maatregelen van professionele doorstroming worden beschouwd, moeten deze volgens **de representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de non-profitsector** – net zoals vandaag het geval is – zich in een kader van een lange tijdsperiode van 4 jaar inschrijven, en niet van 2 jaar.

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties zijn daarentegen van mening dat zo'n tijdsperiode een gevaar voor oneerlijke concurrentie inhoudt.

De Raad is voorstander van het behoud van een specifiek kader voor de structuren van sociaal ondernemerschap met de inschakeling als hoofdplicht (waarvan meer dan 60% van de werknemers volgens de ordonnantie doelgroepwerknemers zijn).

Het koninklijk besluit, dat overgaat tot de oprichting van de paritaire commissie 329, bepaalt zijn toepassingsveld ten opzichte van de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de erkenning en de financiering van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen. Deze voorziet dat de PIOW tenminste 60% doelgroepwerknemers moeten tewerkstellen.

De Raad is van oordeel dat dit criterium op geldige wijze een onderscheid maakt tussen de ondernemingen die ressorteren onder deze paritaire commissie en de andere ondernemingen van de sociale economie die ressorteren onder de paritaire commissie van hun activiteitssector. Aangezien de ordonnantie van 2004 zal worden vervangen door een tekst die dit criterium van onderscheid niet meer voorziet, vraagt **de Raad** dat dit criterium in het voorontwerp van ordonnantie of een toepassingsbesluit zou worden opgenomen. Indien deze optie niet wordt weerhouden, dan zal het koninklijk besluit bijgevolg moeten worden gewijzigd.

1.5 Overheidsopdrachten

Wat betreft de deelname van de sociale ondernemingen aan overheidsopdrachten, verwijst **de Raad** naar de werkzaamheden die zijn gevoerd in het kader van de Strategie 2025 inzake sociale dumping bij overheidsopdrachten.

1.6 Evaluaties

De Raad steunt de dubbele logica van algemene evaluatie en zelfevaluatie teneinde zowel de overheid als de sociale ondernemingen te responsabiliseren. Enkel beroep doen op externe deskundigen zou deze belangrijke rol niet kunnen vervullen.

1.7 Adviesraad voor sociaal ondernemerschap

De Raad vraagt dat de samenstelling van de nieuwe Adviesraad voor sociaal ondernemerschap inzake representativiteit de regels van de ESRBHG zou naleven, teneinde een echt overlegorgaan te zijn. Volgens **de Raad** zouden, behalve de vertegenwoordigers van de werkgevers van de sector, drie vertegenwoordigers van de werknemers en drie vertegenwoordigers van de werkgevers uit de erkende en bij de ESRBHG vertegenwoordigde structuren in de samenstelling van de nieuwe

Adviesraad moeten worden opgenomen. De samenstelling van de patronale en syndicale bank moet in wezen interprofessioneel zijn.

De Raad is van oordeel dat de deskundigen geen beslissende stem moeten hebben. Ter herinnering, de consultancykantoren zijn geen overlegorganen maar ondersteunende diensten die aan de ondernemingen advies verlenen.

De Raad formuleert zijn voorkeur voor een klassieke adviesraad waar de Regering haar beleid kan komen voorstellen zonder er als dusdanig te zijn vertegenwoordigd of een voorzitterschap uit te oefenen.

De Raad stelt vast dat de nota aan de Regering (punt 5) voorziet « *dat met de sociale partners en de vertegenwoordigers van de sociale economie een WG zal worden gevormd om een aangepast kader voor de vertegenwoordiging van de actoren van de sociale economie voor te stellen* ». Hij stelt zich vragen bij de samenstelling van deze WG en het voorziene tijdschema voor de werkzaamheden.

1.8 Consultancykantoren

De Raad is van oordeel dat het veld en de financieringsmodaliteiten van de consultancykantoren moeten worden verduidelijkt.

Volgens **de Raad** moet voor de consultancykantoren in de ordonnantie een bijkomende opdracht worden toegevoegd : ondersteuning en begeleiding van de sociale inschakelingsondernemingen die hiertoe een verzoek formuleren naar aanleiding van hun aanvraag tot erkenning als « sociale onderneming », en/of tijdens hun mandaatperiode als « sociale-inschakelingsonderneming ».

De Raad stelt zich vragen bij het lot van de twee Brusselse verenigingen die vandaag reeds voor PIOW en IO de rol van consultancykantoor vervullen (Febisp en Tracé).

1.9 Wijzigings-, opheffings- en overgangsbepalingen

De Raad meent dat men zou moeten verduidelijken of de PIOW en IO tijdens de overgangperiode automatisch over de erkenning als « sociale onderneming » zullen beschikken, of tegen te bepalen specifieke voorwaarden.

1.10 Aansluiting op andere wetgevingen

- **Ordonnantie betreffende de tewerkstellingssteun**

De Raad wijst op de noodzaak om de toegang van de sociale ondernemingen tot de tewerkstellingssteun te verduidelijken die het resultaat is van de fusie van de SINE- en DP-voorzieningen die de inschakelingsactoren historisch genieten, zonder deze sector te verzwakken.

- **Ordonnantie betreffende de economische-expansiesteun**

Het commentaar bij artikel 2 van het voorontwerp van ordonnantie betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen benadrukt dat de overheidsbedrijven van de non-profit of deze die opdrachten van algemeen belang uitoefenen, van de mogelijke begunstigen van deze ordonnantie zijn uitgesloten. Niettemin verduidelijkt het commentaar dat de sociaal-culturele sector, de maatwerkplaatsen en de sociale ondernemingen in aanmerking komen voor de steunmaatregelen voor de economische ontwikkeling van de ondernemingen.

De representatieve organisaties van de werkgevers van de non-profitsector vragen dat de Regering de gebruikte formulering opnieuw zou onderzoeken, om elke dubbelzinnigheid weg te nemen die zou kunnen laten veronderstellen dat de social-profit van de EXPA-voorziening is uitgesloten. Hij vestigt de aandacht van de Regering op het economisch belang van de social-profitsector op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op het feit dat de sectoren « Sociaal en Gezondheid », alsook deze van « Cultuur » volgens de Strategie 2025 als economische sectoren van de toekomst worden bestempeld.

- **Wetboek van vennootschappen**

De Raad vraagt om te waken over de goede aansluiting van deze nieuwe ordonnantie op de lopende hervorming van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen (label van sociale onderneming beperkt tot de coöperatieve vennootschap).

- **Federaal concept van inschakelingsondernemingen**

Het voorontwerp van ordonnantie moet zijn verband verduidelijken met het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de herinschakeling van zeer moeilijk te plaatsen werklozen.

Deze tekst definieert het concept van inschakelingsonderneming dat erkend is door de bevoegde federale ministers. Deze erkenning opent hun recht op het genot van verschillende voorzieningen, waaronder de SINE-maatregel.

Volgens **de Raad** moet deze ordonnantie de voortzetting van het genot van de voordelen van de inschakelingsopdracht op de arbeidsmarkt, die zij vervullen, verduidelijken.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Artikel 2, 4°

De Raad vraagt dat de definitie van het doelpubliek op objectieve criteria zou gebaseerd zijn en niet enkel op het genot van de specifieke begeleidingsprogramma's van Actiris, zoals bedoeld in artikel 11.

2.2 Artikel 3

De Raad vraagt om te waken over de bewoordingen die worden gebruikt wat betreft de verplichte en facultatieve criteria. Indien het verplichte criteria betreft, dan moet de voorkeur worden gegeven aan de volgende bewoordingen : « *voldoen op positieve en cumulatieve wijze aan de in de artikelen 4 tot 6 bepaalde beginselen* ».

De Raad pleit voor de schrapping van de publiekrechtelijke rechtspersonen in dit artikel.

2.3 Artikel 4

De Raad doet opmerken dat het commentaar op de artikelen aangeeft dat de sociale ondernemingen op vrijwilligers mogen beroep doen. Welnu, de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers vermeldt dat de vrijwilliger bij een vereniging zonder winstoogmerk actief is (vzw, publieke instelling en feitelijke vereniging). De definitie van sociale onderneming gaat verder dan deze laatste perimeter. Hij vraagt aan de Regering om met deze opmerking rekening te houden bij de definitieve opstelling van de teksten.

De Raad vraagt wat betreft **artikel 4, 2° en 3°** dat de volgende termen in de ordonnantie zouden worden verduidelijkt : « rentabiliteit », « economisch leefbare activiteit » en « minimum aan betaalde kwalitatieve arbeid », zodat de inschakelingsondernemingen, die overheidstoelagen ontvangen, niet worden uitgesloten.

Wat betreft 3°, wenst **de Raad** dat het minimum aan betaalde kwalitatieve en duurzame arbeid in de ordonnantie wordt vastgelegd.

2.4 Artikel 5

De Raad vraagt zich af wat men verstaat onder « specifieke groep van personen » wat betreft de expliciete doelstelling van activiteiten en/of diensten die betrekking hebben op een specifieke groep van personen.

Het commentaar op artikel 5, 4° preciseert dat « *de loonspanning een verhouding van 1 tot 4 niet mag overschrijden tussen de laagste en de hoogste bezoldiging in de onderneming* ». **De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de non-profitsector** steunen dit voorstel en vragen om in de tekst van de ordonnantie uitdrukkelijk een loonspanning met een maximumverhouding van 1 tot 4 op te nemen.

De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de non-profitsector vragen eveneens dat de ordonnantie de verdeling van de winsten op 6% zou plafonneren, naar het voorbeeld van de coöperatieve vennootschappen, en aldus de realisatie van meerwaarden op de verkoop van kapitaalaandelen boven het inflatiepercentage onmogelijk zou maken.

2.5 Artikel 6

Article 6 2° : de democratische beslissingskracht, die « niet uitsluitend op het kapitaalbezit is gebaseerd » veronderstelt dat dit slechts gedeeltelijk het geval kan zijn. **De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de non-profitsector** vragen daarom dat een maximum zou worden overwogen.

Artikel 6 2° en 3°: gelet op de ervaringen van de structuren van de sociale inschakelingseconomie blijkt dat de doelgroepwerknemers slechts in zekere mate bij een participatieve dynamiek kunnen worden betrokken (met name op organisationeel vlak). **De Raad** vraagt om erover te waken dat de voorwaarden, die zullen worden opgelegd, realistisch zijn.

2.6 Artikel 8

Artikel 8 §2 1° maakt melding van « een presentatie van de uitvoering van de in de artikelen 4 tot 6 bedoelde beginselen met behulp van het in artikel 16 bedoelde formulier ».

De Raad doet opmerken dat de voorgestelde erkenningsmethode gebaseerd is op een soepele voorziening die het evolutief karakter van de sociale ondernemingen erkent en deze aanspoort om vooruitgang te boeken wat betreft de operationele omzetting van de dimensies en kenmerken. Hij wijst er tevens op dat sommige indicatoren facultatief en andere een verplicht karakter bezitten (zoals een minimumdrempel van bezoldigde en kwaliteitsvolle arbeidsplaatsen). De erkenning zal bijgevolg worden bepaald door de naleving van een minimaal aantal basiscriteria.

Volgens **de representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de non-profitsector** gaat het bijgevolg niet om een simpele verbintenis om de EMES-criteria na te streven, wat onvoldoende zou zijn en onverhoopte voordeeleffecten van het type « social washing » zou kunnen meebrengen. Zij vragen dat het woord « naleving » zou worden gebruikt in plaats van het woord « verwezenlijking ».

2.7 Artikel 11

Wat betreft artikel 11 §2, 2°, vraagt **de Raad** op welke basis Actiris het inschakelingsprogramma zal goedkeuren.

2.8 Artikel 15

De Raad vraagt dat de Regering een evolutie van het budget voorziet teneinde rekening te houden met de oprichting van nieuwe diensten en nieuwe tenlastenemingen van doelgroepen inzake omkadering.

2.9 Artikelen 16§§ 1 en 2 en artikel 17

De representatieve werknemersorganisaties en de representatieve werkgeversorganisaties van de non-profitsector vragen dat het woord « naleving » zou worden gebruikt, net zoals in artikel 8.

2.10 Artikel 18§2

De Raad vraagt om de woorden « gemandateerde sociale ondernemingen » te vervangen door « sociale-inschakelingsondernemingen ».

2.11 Artikel 21

De Raad dringt erop aan dat aan de Adviesraad voor sociaal ondernemerschap uitdrukkelijk de opdracht zou worden toevertrouwd om adviezen uit te brengen over de mandatering van de sociale inschakelingsondernemingen.

*
* *
*