**ADVIESRAAD VOOR SOCIAAL ONDERNEMERSCHAP**

Ontwerp

INITIATIEFADVIES

Voorstellen voor verbeteringen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 mei 2019 betreffende het mandaat en de compensatie van de sociale inschakelingsondernemingen

XXX 2023

# Vooraf

De Adviesraad voor Sociaal Ondernemerschap (ARSO) wenst een initiatiefadvies uit te brengen over de wijzigingen die nog tijdens deze legislatuur moeten worden aangebracht aan het besluit van 16 mei 2019 betreffende het inschakelingsmandaat. De voorgestelde wijzigingen zijn van technische aard maar stellen de algemene filosofie van de voorziening niet in vraag.

De ARSO behoudt zich het recht voor om op een later tijdstip een meer gedetailleerd advies uit te brengen over de ordonnanties van 23 juni 2017 betreffende de werkgelegenheidssteun in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van 23 juli 2018 betreffende de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen.

Het besluit van 16 mei 2019 legt het kader voor de mandatering voor inschakeling vast. Het betreft de uitvoering van een inschakelingsprogramma voor een doelgroep die ver van de arbeidsmarkt staat. De uitvoering van dit inschakelingsprogramma vormt een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) en geeft recht op een compensatie die een deel van de begeleiding van de doelgroep dekt, maar niet de doelgroep als zodanig.

Om voor inschakeling te worden gemandateerd, moeten de structuren eerst erkend worden als sociale onderneming, hetzij als een publiek initiatief in sociaal ondernemerschap (PISO) in het geval van een publieke organisatie, hetzij als een sociale en democratische onderneming (SDO) in het geval van een private organisatie, overeenkomstig de bepalingen van de ordonnantie van 23 juli 2018. Eenmaal erkend, kunnen deze reageren op de kandidatenoproep die elk jaar door de minister van Tewerkstelling wordt gelanceerd om voor inschakeling te worden gemandateerd.

Wat het doelpubliek betreft, preciseert hoofdstuk 2 van de ordonnantie van 23 juni 2017 betreffende de werkgelegenheidssteun, die verkrijgbaar is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de arbeidsinschakelingsvoorzieningen waarop de sociale inschakelingsondernemingen een beroep kunnen doen en die hen recht geven op de financiering van hun begeleiding:

1. De artikelen 60, met inbegrip van de zogenaamde artikelen 60 "sociale economie"
2. De voorziening voor inschakelingsbanen in de sociale economie (DEIES, of ECOSOC “doorstroming” en/of “inschakeling”)[[1]](#footnote-1)
3. De GECO’s "inschakeling"

Als een persoon voldoet aan de voorwaarden van deze statuten maar er geen gebruik van maakt, dan zal zijn begeleiding niet via dit besluit gefinancierd worden.

Het inschakelingsprogramma maakt het voorwerp van een advies van Actiris uit, die ook ECOSOC-tewerkstellingssteun toekent, en vanwege de ARSO. De minister van Tewerkstelling beslist vervolgens over het al dan niet toekennen van het mandaat.

Het inschakelingsprogramma is gespreid over vijf jaar en beschrijft de begeleiding die de werknemers uit de doelgroep zullen krijgen, evenals hun functieprofielen. Artikel 15 van de ordonnantie van 23 juli 2018 bepaalt dat de werknemers uit de doelgroep een specifieke professionele en sociale begeleiding moeten krijgen.

Afhankelijk van het aantal doelgroepwerknemers dat in het inschakelingsprogramma is opgenomen, is voor elke sociale onderneming gemandateerd voor inschakeling een maximale financiering gepland voor de vijf jaar van het inschakelingsmandaat. Elk jaar moeten de sociale ondernemingen echter vóór 15 februari van het lopende jaar het bewijs leveren van de daadwerkelijke tewerkstelling van het doelpubliek. Het is op basis van deze informatie dat hun jaarlijkse compensatie wordt berekend. Deze mag niet hoger zijn dan voorzien in het inschakelingsprogramma.

In jaar N + 1 wordt de effectieve aanwezigheid van het doelpubliek gecontroleerd. Indien dit aantal lager is dan het aantal dat voor 15 februari van het jaar N werd opgegeven, wordt de compensatie op evenredige wijze verminderd.

Wat betreft het toeleiden van het doelpubliek naar de sociale ondernemingen die gemandateerd zijn voor inschakeling, deze laatsten zijn niet gemachtigd om dit te doen en zijn hiervoor afhankelijk van de overheidsinstanties die voor deze werkgelegenheidssteun verantwoordelijk zijn. Dit is met name het geval voor het doelpubliek met een artikel 60-statuut, inclusief voor de “verhoogde artikelen 60 sociale economie".

# Advies

## Algemene beschouwingen

Na een toepassing van vier jaar stelt de **ARSO** talrijke moeilijkheden vast in verband met de toepassing van het besluit van 16 mei 2019 betreffende de mandatering en de compensatie van de sociale inschakelingsondernemingen. De **ARSO** stelt vast dat het systeem, dat door dit besluit is ingevoerd, snel moet worden verbeterd en stelt in dit initiatiefadvies een reeks praktische wijzigingen voor die nog tijdens de huidige legislatuur kunnen worden doorgevoerd.

## Bijzondere beschouwingen

###  Artikel 1. 6° - Definitie van de begeleider

Het besluit van 16 mei 2019 definieert de begeleiding uitsluitend op basis van de functies die rechtstreeks in contact staan met het doelpubliek. De uitvoering van het project van mandatering voor inschakeling vereist evenwel een **specifieke administratieve en financiële opvolging** (boekhouding, communicatie, enz.) die vandaag op het terrein wordt uitgevoerd, maar zonder erkenning noch financiering. Daarom beveelt de **ARSO** aan om deze essentiële werkzaamheden te erkennen door aan het einde van de definitie van de begeleider "de begeleiding van het voor inschakeling gemandateerd project" toe te voegen.

Daarnaast vraagt de **ARSO** om in hetzelfde artikel te verduidelijken wat op het terrein al wordt toegepast, namelijk dat "**de begeleider niet terzelfder tijd een werknemer van de doelgroep mag zijn**".

###  Artikel 2. § 1 - Kandidatenoproep

De kandidatenoproep voor mandatering voor inschakeling zou slechts één keer per jaar mogen gebeuren, **vóór 1 mei** en niet vóór 1 juni van het lopende jaar. Dit zou beter beantwoorden aan de vereisten van de procedures inzake advies en mandaatherzieningen.

De **ARSO** vraagt ook dat **de budgetten voor de financiering van de bestaande sociale ondernemingen gescheiden worden van deze voor de financiering van nieuwe projecten**. Het is bijgevolg noodzakelijk om bijkomende en specifieke enveloppes voor nieuwe projecten te voorzien, zowel voor mandatering als voor werkgelegenheidssteun (zie punt 2.5).

###  Artikel 2. §3 – Voorwaarden en procedure voor de toekenning en hernieuwing van het mandaat en vraag om ECOSOC-banen

De **ARSO** pleit voor **meer flexibiliteit bij het wijzigen van het inschakelingsprogramma** gedurende de vijf jaar van het inschakelingsmandaat. Deze flexibiliteit moet inschakelingsprojecten in staat stellen om **zich aan de professionele ontwikkelingen en de behoeften van het doelpubliek aan te passen**. Momenteel is er enkel een mechanisme voorzien om het mandaat te herzien. Dit blijkt echter onvoldoende te zijn om aan deze veranderingen en behoeften tegemoet te komen en wordt weinig gebruikt door de structuren. Uiteraard moeten alle wijzigingen de **kwaliteit** van het inschakelingsprogramma respecteren.

De **ARSO** stelt voor om aangepaste procedures in te voeren, afhankelijk van het geval:

1. Wanneer het aantal banen voor het doelpubliek niet stijgt en er dus geen sprake is van een impact op de begroting:

a. voorzien in een **informatieprocedure** voor wijzigingen van doelgroepfuncties die reeds in het inschakelingsprogramma zijn opgenomen;

b. een **vereenvoudigde wijzigingsprocedure** voor wijzigingen van functies die niet in het inschakelingsprogramma zijn opgenomen, maar die ofwel functies in dezelfde activiteitensector of nieuwe eisen van de activiteitensector zijn, ofwel ondersteunende functies.

2. In het geval van een stijging van het aantal posten voor het doelpubliek met een impact op de begroting:

c. een **vereenvoudigde wijzigingsprocedure** invoeren voor functies die reeds in het inschakelingsprogramma zijn opgenomen

Momenteel is er geen enkele procedure voor het aanvragen van ECOSOC-werkgelegenheidssteun, afgezien van de mandaataanvraag voor inschakeling. Bijgevolg kunnen sociale ondernemingen met een inschakelingsmandaat tijdens de vijf jaar van het mandaat geen ECOSOC-banen aanvragen, wat de ontwikkeling van de sector belemmert. Daarom zou de **ARSO** ook graag een **eenvoudige procedure ingevoerd zien voor het aanvragen van ECOSOC-banen in het besluit van 16 mei 2019 betreffende de maatregel voor inschakelingsbanen in de sociale economie.**

Wat ten slotte de verdeling van de werktijd van de begeleiders betreft, dringt de **ARSO** aan op het behoud van een globale verdeling.

###  Artikel 2. § 4-6 – Voorwaarden te vervullen bij de indiening van de mandaataanvraag

De **ARSO** is van mening dat het belangrijk is om de verplichting te behouden voor de sociale inschakelingsonderneming om **één VTE van het doelpubliek in dienst te hebben wanneer zij de aanvraag voor een inschakelingsmandaat aanvraagt**. Op dat moment komt alleen het statuut van de artikelen 60 in aanmerking[[2]](#footnote-2). Bijgevolg zijn **projecten met een directere toegang tot artikelen 60 beter geplaatst** om nieuwe projecten in te dienen. Hoe meer VTE's van het doelpubliek vereist zijn bij het aanvragen van een mandaat, hoe meer structuren met een "gemakkelijke" toegang tot de artikelen 60 bevoorrecht zullen zijn.

De **ARSO** beveelt aan om **nieuw voor inschakeling gemandateerde projecten zes maanden de tijd te geven om aan de verschillende vereisten te voldoen**. Op dit moment moeten structuren, om een inschakelingsmandaat aan te vragen, ten minste één VTE van het doelpubliek en een halve VTE begeleider in dienst hebben. Op het ogenblik waarop de Minister beslist om al dan niet een mandaat te verlenen, moeten de structuren aantonen dat ze daadwerkelijk 4 VTE's van het doelpubliek tewerkstellen. Dit proces brengt verschillende problemen mee.

Ten eerste **moeten de structuren voor de beslissing van de Minister op eigen kosten begeleidend personeel inhuren**. Deze uitgaven worden gedaan zonder enige zekerheid dat ze later een mandatering zullen bekomen, aangezien de beslissing van de Minister nog niet is genomen. Het nemen van **dit risico kan verder gaan dan een "verstandig beheer", en de ontwikkeling van de sector vertragen**. De toekenning van een termijn laat toe om dit risico te vermijden en er kan tegelijkertijd voor worden gezorgd dat de vrijgemaakte budgetten voor nieuwe projecten goed worden besteed.

Ten tweede moeten de structuren voor het begin van het inschakelingsmandaat beschikken over werknemers uit het doelpubliek met een artikel 60-statuut. Dit leidt tot dezelfde ongelijkheden als hierboven vermeld.

###  Artikel 3. – Behandeling van de mandaataanvraag

De **ARSO** vraagt om in het besluit over het mandaat en de compensatie van de sociale inschakelingsondernemingen te voorzien in de mogelijkheid om de sociale inschakelingsonderneming op eigen initiatief te horen tijdens de procedure voor de aanvraag of wijziging van het mandaat.

De **ARSO** stelt voor om **de budgetten van de voor inschakeling gemandateerde sociale ondernemingen veilig te stellen** in artikel 3, § 5. Gedurende vele jaren was de verhoging van het globale budget namelijk onvoldoende om nieuwe projecten te ontvangen. Om nieuwe projecten te erkennen, kreeg elk project minder middelen dan het jaar voordien. Indien de sector groeide, dan gebeurde dat via structuren die vanuit financieel oogpunt steeds kwetsbaarder werden. Helaas sluit het besluit een evolutie in deze zin niet uit.

**Daarom acht de ARSO het noodzakelijk om aparte en specifieke enveloppes te voorzien voor de financiering van bestaande projecten, de ontwikkeling van deze projecten en de financiering van nieuwe projecten**. Deze enveloppes moeten zowel voor de **mandatering** als voor de **werkgelegenheidssteun** worden ingevoerd. Op deze manier steunt de **ARSO** een solide ontwikkeling van de sector.

###  Artikelen 6 tot 9 – Mechanisme tot herziening van het mandaat

Dankzij het herzieningsmechanisme kan de voor inschakeling gemandateerde sociale onderneming **haar project aanpassen aan het doelpubliek dat wordt onthaald**.

Hiertoe moet de structuur het bewijs leveren van een verandering van het doelpubliek over een periode van 12 maanden. Dit mechanisme houdt in dat de structuur de begeleiding **gedurende 2 of 3 jaar volledig op eigen kosten moet financieren** vooraleer eventueel een wijziging van haar inschakelingsmandaat te bekomen. Om een herziening van het mandaat te bekomen, moet het aantal werknemers van het doelpubliek bovendien met ten minste 25% verschillen. **Onder de 25% mag de omkadering niet worden gewijzigd.**

De **ARSO** dringt erop aan dat **een ander mechanisme voor de wijziging van het inschakelingsprogramma wordt gecreëerd**, dat **minder financiële lasten** met zich meebrengt voor de voor inschakeling gemandateerde sociale ondernemingen en dat van toepassing zou zijn op een **drempel die lager ligt dan de 25% die momenteel vereist is**. Het is ook nodig om een vereenvoudigde aanvraagprocedure in te voeren voor een doelpubliek met ECOSOC-statuut via de ordonnantie van 23 juni 2017 betreffende de werkgelegenheidssteun die beschikbaar is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie hierboven).

De **ARSO** stelt bovendien voor om **artikel 7 te schrappen** aangezien de financiering van de voor inschakeling gemandateerde sociale economie naar beneden wordt bijgesteld wanneer het aantal VTE's van het doelpubliek van het inschakelingsprogramma niet wordt bereikt.

###  Artikel 11. - Compensatiemechanisme

De **ARSO** zal de kwestie van de forfaitaire bedragen in een volgend initiatiefadvies behandelen.

###  Artikel 12. § 2 – Vereffening van de compensatie

De **ARSO** wenst in het besluit het **tijdschema voor de uitbetaling** van de twee schijven te preciseren. **De eerste schijf**, die gelijk is aan 80% van de financiering voor het lopende jaar (jaar N), **zou vóór het einde van het eerste kwartaal van het lopende jaar (jaar N) moeten worden uitbetaald**. De tweede schijf, die gelijk is aan het **saldo** van het voorgaande jaar (jaar N-1), zou **voor het einde van het eerste semester van het volgende jaar** (jaar N) worden gestort.

De **ARSO** vraagt tevens om **de datum voor de indiening van de bewijsstukken bedoeld in artikel 12, §2, 2°, te verdagen**. Deze is momenteel vastgesteld op 15 februari van het jaar N+1. Vele facturen zijn echter nog niet ontvangen, waaronder facturen inzake energieregularisatie. Hetzelfde geldt voor de individuele afrekeningen. Dit zorgt voor een administratieve complexiteit en extra werk, aangezien de dossiers op een later tijdstip moeten worden gecorrigeerd. Daarom stelt de **ARSO** voor om **de datum voor het indienen van bewijsstukken vast te stellen op 31 maart van het volgende jaar**.

Er is een verband tussen de verdaging van de datum voor de bewijsstukken en de datum voor de uitbetaling van het saldo. De **ARSO** heeft begrip voor de moeilijkheden die het Bestuur (BEW) ondervindt om deze termijnen na te leven. De **ARSO** geeft voorrang aan de verdaging van de datum voor de indiening van de bewijsstukken naar 31 maart van het volgende jaar en verdedigt een versterking van het Bestuur.

###  Artikel 12. § 3 en Artikel 13. § 2 – Vereffening van de compensatie en overcompensatie

Momenteel worden sociale ondernemingen met een inschakelingsmandaat **gestraft wanneer ze zich niet hebben gericht op het aantal doelgroepwerknemers waarvoor ze een mandaat bezitten**. Het bedrag van de compensatie wordt in twee fasen bepaald (budget en werkelijk bedrag):

1. Het budget "mandatering" voor het jaar N wordt berekend op basis van het doelpubliek dat vóór 15 februari van jaar N aan het werk was. Dit bedrag mag niet hoger zijn dan dat van het inschakelingsprogramma.
2. Het werkelijk bedrag "mandatering" voor het jaar N wordt definitief vastgesteld in het jaar N + 1, op basis van de doelgroep die in het jaar N aan het werk was en volgens kwartaalgemiddelden. Dit bedrag mag het budget niet overschrijden.

Deze methode brengt twee grote problemen met zich mee.

Ten eerste zijn de voor inschakeling gemandateerde sociale ondernemingen **niet belast met het doorverwijzen van de werknemers van het doelpubliek**. **Dit is in handen is van de overheidsinstellingen die bevoegd zijn voor de werkgelegenheidssteun die in aanmerking komt**: Actiris en de OCMW's. Indien de OCMW’s geen doelpubliek met het statuut Artikel 60§7 doorsturen, dan worden deze hiervoor niet gestraft, in tegenstelling tot de voor inschakeling gemandateerde sociale ondernemingen die hun toelage zien verminderen.

Ten tweede, **indien de toelage "mandatering" wordt berekend op basis van het doelpubliek, dan wordt deze niet gebruikt om het doelpubliek te financieren. Deze financiering mag uitsluitend worden gebruikt voor de begeleiding van het doelpubliek**. Op deze manier wordt de toelage voor mandatering gebruikt om **de begeleiders te betalen** en niet het doelpubliek. De begeleider is aanwezig, ook als niet de hele doelgroep naar de voor inschakeling gemandateerde sociale onderneming gaat. De uitgave heeft bijgevolg plaatsgevonden en wordt door de sociale onderneming gedragen.

Deze twee elementen brengen de voor inschakeling gemandateerde sociale ondernemingen in groot financieel gevaar. De **ARSO** stelt voor:

Voorstel 1:

De **ARSO** stelt voor om de berekening van het budget ongewijzigd te laten. De **ARSO** stelt daarentegen voor om het werkelijke bedrag alleen te verlagen als het aantal doelgroepwerknemers, dat voor de berekening van het budget is gebruikt, met 30% daalt. De vermindering zou pro rata worden doorgevoerd vanaf een vermindering met 30% van het doelpubliek. De voor inschakeling gemandateerde sociale onderneming zou echter het bewijs moeten leveren dat ze naar doelgroepwerknemers heeft gezocht.

Artikel 16, § 2, van de ordonnantie van 23 juli 2018 bepaalt: " De compensatie wordt berekend op basis van een forfaitair bedrag dat jaarlijks aangepast wordt op basis van de afgevlakte index, rekening houdend met het aantal werknemers van de doelgroep in voltijdse equivalenten die op het ogenblik van hun indiensttreding de steun voor tewerkstelling kunnen genieten die voorzien is door hoofdstuk 2 van de ordonnantie betreffende de tewerkstellingssteun."

Voorstel 2:

Daarom **dringt de ARSO erop aan dat de financiering van deze dienst van algemeen economisch belang gebeurt op basis van de kostprijs van de begeleiding en de voor inschakeling gemandateerde sociale ondernemingen in staat stelt om deze kostprijs naar behoren te dragen**. De ARSO vraagt ook om **een verduidelijking van de definitie van overcompensatie**: welk verband met het doelpubliek en/of de kosten van de begeleiding.

Artikel 13. § 2 van het besluit betreffende het mandaat stelt: "Wanneer de gemandateerde sociale onderneming een compensatie ontvangt die hoger is dan wat nodig is om de netto kosten te dekken die voortvloeien uit de uitvoering van de verplichtingen van openbare dienstverlening, met inbegrip van een redelijke winst, is deze verplicht de overcompensatie terug te betalen".

Het gemiddelde zou op halfjaarlijkse in plaats van kwartaalbasis kunnen worden berekend. Deze wijziging moet een **prioriteit** zijn tussen nu en het einde van de legislatuur.

\*

\* \*

1. Deze voorziening geeft recht op een doorstromingspremie van 33.000 euro over maximum twee jaar of op een inschakelingspremie van 10.000 euro over maximum vijf jaar. [↑](#footnote-ref-1)
2. De tewerkstellingssteun ECOSOC kan slechts worden toegekend na de mandatering van het project voor inschakeling en de GECO’s “inschakeling” worden toegekend via specifieke projectoproepen. [↑](#footnote-ref-2)