

ADVIESRAAD VOOR SOCIAAL ONDERNEMERSCHAP

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

13 juni 2023

BRUPARTNERS

Bischoffsheimlaan 26 – 1000 Brussel

Tel.: 02 205 68 68 – brupartners@brupartners.brussels – www.brupartners.brussels

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
3. De GECCO'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.

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.

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-statuuut, inclusief voor de « verhoogde artikelen 60 sociale economie ».

Advies

1. 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.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 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* ».

2.2 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 mandaatherzelingen.

De ARSO vraagt om te anticiperen op de budgettaire behoeften voor het volgende jaar, zowel voor mandatering als voor werkgelegenheidssteun. Daarnaast vraagt hij om een prioriteit te verlenen aan de vernieuwingen van mandaten en, in een tweede fase, aan de financiering van de ontwikkeling van projecten (structuren die al voor inschakeling zijn gemandateerd en die een nieuw GSIE-project indienen of hun doelgroep uitbreiden) en nieuwe gemandateerde inschakelingsprojecten die door niet-gemandateerde structuren worden gedragen.

Tot slot vraagt **de ARSO** 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).

2.3 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. voorzien in 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.

2.4 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 aanmerking². 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-statuuut. Dit leidt tot dezelfde ongelijkheden als hierboven vermeld.

2.5 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 herhaalt **de ARSO** zijn verzoek dat hij in punt 2.2 heeft uitgedrukt.

² De tewerkstellingssteun ECOSOC kan slechts worden toegekend na de mandatering van het project voor inschakeling en de GECCO's « inschakeling » worden toegekend via specifieke projectoproepen.

2.6 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.

2.7 Artikel 11. - Compensatiemechanisme

De ARSO vraagt dat de forfaitaire kosten tot 40% van het compensatiebedrag zouden kunnen bedragen.

2.8 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, zou voor het einde van het eerste semester van het volgende jaar (jaar N+1) 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.

2.9 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 dringt erop aan dat er structurele oplossingen zouden worden gevonden opdat werknemers uit de doelgroep daadwerkelijk ter beschikking van sociale inschakelingsondernemingen zouden worden gesteld. Bij gebrek aan een dergelijke oplossing stelt **de ARSO** twee mogelijkheden voor om het compensatiebedrag effectief te berekenen³.

Ten eerste, in zoverre er op globale wijze een tekort aan werknemers uit het doelpubliek in de GSIE's wordt vastgesteld, vraagt **de ARSO** om een uitzonderingsregeling in te voeren, naar het voorbeeld van wat er werd voorzien in het kader van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot afwijking van artikel 12, §3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 mei 2019 betreffende het mandaat en de compensatie van de sociale inschakelingsondernemingen.

Ten tweede stelt **de ARSO** voor om ingeval van specifieke moeilijkheden binnen een GSIE gedurende een beperkte periode flexibiliteit te aanvaarden. Concreet zou het effectieve bedrag enkel worden verlaagd als de totale doelgroep op basis waarvan het budget wordt berekend, met 30% zou afnemen. De vermindering zou naar evenredigheid worden doorgevoerd, vanaf een vermindering van 30% van

³ De ARSO stelt voor om de berekening van het budget als dusdanig te behouden.

het doelpubliek. Dit mechanisme zou enkel worden aanvaard voor maximaal 4 semesters tijdens de duur van hun mandaat. Deze flexibiliteit moet ook gelden voor structuren die minder dan 4 VTE's van de doelgroep hebben tewerkgesteld.

Tot slot is **de ARSO** van mening dat de manier waarop de doelgroep wordt geteld om het budget van de structuur te berekenen, moet overeenkomen met deze die voor de aanwezigheid van de doelgroep binnen deze structuur wordt gebruikt.

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.

2.10 Nieuw artikel : Procedure bij fusie, omvorming of splitsing

De ARSO vraagt om in het besluit betreffende het mandaat en de compensatie van de sociale inschakelingsondernemingen procedure te voorzien ingeval van fusie, omvorming of splitsing, gelijkaardig aan deze die in artikel 6 van het besluit van 20 december 2018 met betrekking tot de erkenning van de sociale ondernemingen.

*
* *