

OVERLEG- PLATFORM VAN DE SOCIALE ECONOMIE

Voorontwerp van ordonnantie betreffende de sociale economie en de erkenning van vennootschappen als inschakelingsonderneming en van verenigingen als plaatselijk initiatief voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid met het oog op de toekenning van toelagen

Advies

6 oktober 2010

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft het Overlegplatform van de sociale economie om zijn advies gevraagd over bovengenoemd voorontwerp van ordonnantie.

Ingevolge de vergaderingen van zijn werkgroep op 3, 24 en 30 september 2010 en als Platform op 15 september en 6 oktober 2010, na de voorstelling te hebben gehoord van de vertegenwoordigers van het kabinet van de Minister en uitleg te hebben gekregen van de Directie Werkgelegenheidsbeleid en Meerwaardeneconomie van het Bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die heeft geantwoord op een lijst vragen die haar voorafgaandelijk waren gesteld, kan het Platform het volgende advies uitbrengen.

Het Platform betreft evenwel de beperkte termijn binnen dewelke dit advies moet worden verstrekt, rekening houdende met het geconcentreerd en ingewikkeld karakter van de tekst van het voorontwerp van ordonnantie dat op 08 juli 2010 in eerste lezing werd goedgekeurd door de Brussels Hoofdstedelijke Regering en op 20 juli 2010 werd verstuurd naar de leden van het Platform.

1. Algemene beschouwingen

Het **Platform** waardeert dat met verschillende opmerkingen¹ en voorstellen van de federaties of adviesagentschappen van de sector met betrekking tot de herziening van de ordonnantie van 18 maart 2004 die werden besproken binnen het Platform rekening is gehouden bij de opstelling van het voorontwerp van ordonnantie waarvan sprake.

Gelet op het aanzienlijk aantal artikelen waarvan de Regering de toepassing en het belang moet of kan bepalen, met name inzake financiering, neemt het **Platform** ervan akte dat het zal worden geraadpleegd, het dringt hierop aan, voor het(de) uitvoeringsbesluit(en) van de

¹ Overlegplatform van de sociale economie « *Denkpistes inzake een hervorming van de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de erkenning en de financiering van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid (PIOW) en de inschakelingsondernemingen (IO)* », 19 juni 2009.

ordonnantie, met name wat betreft een rooster met de modaliteiten voor de financiering van de IO en PIOW; evenals wat betreft de vaststelling en het gewicht te geven aan de in artikel 12 van het voorontwerp van ordonnantie bedoelde opportuniteitscriteria.

Een grote meerderheid van de leden van het **Platform** beschouwt de verduidelijkingen, die worden verstrekt voor een aantal begrippen, als een vooruitgang. Deze dragen namelijk bij tot een duidelijker en nauwkeuriger kader dat zorgt voor meer rechtszekerheid op lange termijn – met name met betrekking tot het Europees recht - voor de operatoren die actief zijn in de sector.

Het waardeert de opname van een definitie van de sociale economie in de tekst van het voorontwerp van ordonnantie (art. 2 §1, 1°), waarbij de vier algemene beginselen worden vermeld die traditioneel van toepassing zijn op de sociale economie in haar geheel.

Het voorwerp van de ordonnantie en de definities, die worden vermeld in de tekst, richten zich vervolgens enkel tot de PIOW en IO, m.a.w. de sociale inschakelingseconomie die evenwel zou moeten worden gedefinieerd.

Het **Platform** stelt vast dat de sociale inschakelingseconomie voortaan drie doelstellingen moet nastreven : de bevordering van de duurzame inschakeling, de beroepsdoorstroming en het aanbieden van arbeidsplaatsen op lange termijn voor een uiterst kansarm publiek.

Het betreurt dat deze doelstellingen zijn opgenomen in het hoofdstuk van de financieringen en vraagt dat zij zouden worden voorgesteld in de memorie van toelichting en in de algemene definitie van de sociale inschakelingseconomie die moet worden opgenomen in de definities.

Op het ogenblik waarop de Regering de sociale economie wil versterken als belangrijk instrument voor het scheppen van activiteiten en arbeidsplaatsen in het Gewest, en er een nieuw elan aan wil geven, had het **Platform** graag gehad dat het terrein zou worden gepreciseerd van de sociale economie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in zijn geheel.

Een grote meerderheid van de leden van het **Platform** vindt het ook positief dat het doelpubliek wordt gepreciseerd, het einde van het trapsgewijs financieringssysteem dat wordt vervangen door het aantal werknemers van het doelpubliek, de opgave van de twee erkenningsperiodes voor een systeem van jaarlijkse projectoproepen (wat toelaat om de initiatieven te richten op sectoren die werkgelegenheid creëren in het Gewest of op bevoorrechte sectoren in de gewestelijke doelstellingen), de mogelijkheid om innoverende projecten te erkennen, de opname in het doelpubliek van de werknemers met een arbeidscontract op basis van artikel 60§7, de mogelijkheid om projecten te erkennen die nog geen werknemers hebben aangeworven... Tenslotte verheugt het **Platform** zich erover dat de ordonnantie voldoet aan de Europese eisen inzake concurrentie.

Het **Platform** vraagt met aandrang dat een specifieke begrotingsenveloppe zou worden voorzien voor de financiering van nieuwe projecten, teneinde de lopende projecten niet in het gedrang te brengen vanuit financieel oogpunt.

Ook al erkent het **Platform** unaniem de noodzaak om zich te richten op het meest kansarme publiek, met name omdat dit publiek het voorwerp uit maakt van de activering van de geregistreerde werkzoekenden, toch is het **Platform** verdeeld over de *modus operandi* om deze doelstelling te bereiken (zie punt 2.6).

In de bijzondere beschouwingen hieronder onderzoekt het **Platform** bepaalde thema's van het voorontwerp van ordonnantie waarop het de aandacht van de Regering wil vestigen en/of waarvoor het tekstverbeteringen wil voorstellen.

Het houdt eraan, te onderstrepen dat de meeste vragen, die het voorwerp uitmaken van zijn bijzondere beschouwingen, werden onderzocht en besproken in de werkgroepen. Het neemt akte van de antwoorden verkregen van de vertegenwoordigers van de Minister en het Bestuur, evenals van hun voorstellen om de tekst desgevallend te verduidelijken.

Sommige leden van het Platform menen dat er een algemeen debat heeft plaatsgevonden, terwijl andere, waaronder de representatieve werkgeversorganisaties van de sector van de sociale economie betreuren dat er geen globaal debat is geweest over de gevolgen van het voorontwerp van ordonnantie voor de operatoren op het terrein.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1. *Definities*

De definitie van de sociale economie is te gedetailleerd wat betreft haar interpretatie van de beginselen van de sociale economie : *oogmerk van dienstverlening aan de collectiviteit of de leden in plaats van oogmerk van winst ; zelfbeheer ; democratische beslissingsprocedure ; voorrang aan personen en arbeid bij de inkomstenverdeling.*

Het **Platform** is van oordeel dat men moet uitgaan van een meer algemene definitie die zowel van toepassing is op de vennootschappen als op de verenigingen, en waarbij de beginselen van de sociale economie niet op gedetailleerde wijze worden weergegeven.

Het vindt dat eventuele operationele criteria, die toelaten te oordelen over de naleving van deze beginselen, moeten worden opgesteld binnen het Platform.

De toevoeging van het beginsel van de eco-efficiëntie in de definitie en in de basisvoorwaarden met het oog op de erkenning lijkt Platform niet opportuun. Het zou immers moeilijk zijn om de graad te meten waarin deze doelstelling wordt gehaald. Het **Platform** vindt het beter om de eco-efficiëntie tot een van de opportuniteitscriteria te maken.

2.2. *Oogmerk van de erkenning, grondvoorwaarden voor de erkenning en activiteiten inzake de sociaalprofessionele inschakeling van werkzoekenden*

Het **Platform** stelt onduidelijkheden vast tussen het oogmerk van de erkenning, de mandatering (voorwerp van de erkenning) en de activiteit(en).

- De erkenning vormt een mandatering van de inschakelingsondernemingen en de plaatselijke initiatieven tot ontwikkeling van de werkgelegenheid om een dienst van algemeen belang te beheren, namelijk de inschakeling op de arbeidsmarkt van niet-werkende werkzoekenden (art. 3.).
- De erkenning heeft enkel betrekking op de activiteiten in verband met de sociaalprofessionele inschakeling van werkzoekenden die werknemers zijn van de doelgroep van de inschakelingsonderneming of van het plaatselijk initiatief tot ontwikkeling van de werkgelegenheid (art. 5. § 1er).

Het **Platform** neemt er akte van dat voor artikel 5, §1 een nieuwe formulering zal worden voorgesteld: « ... de sociaalprofessionele inschakeling van de doelgroepwerknemer door beroep te doen op een activiteit voor de productie van goederen en diensten,... » met het oog op een betere overeenstemming tussen dit artikel, artikel 3 (mandatering) en de definities van de IO en PIOW in artikel 2. Ook artikel 9 §2 zou dientengevolge moeten worden aangepast.

Verschillende organisaties vragen de schrapping van artikel 8, §1, 1.

Voor een grote meerderheid van de leden van het Platform moet de opvolging van de werknemers door ACTIRIS (tenminste indien dit gebeurt tijdens onderhoudsgesprekken die worden georganiseerd tijdens de arbeidsuren) worden beperkt tot de arbeidszorgmedewerkers. Ook moet deze opvolging volgens hen worden opgeschort indien de persoon werkzaam is in een PIOW of IO. Immers, zij zijn werknemer en geen werkzoekende meer.

2.3. Erkenningen als PIOW of als IO en bijzondere voorwaarden

Sommige organisaties zijn de mening toegedaan dat er geen verschillende bijzondere voorwaarden moeten worden bepaald voor de IO en PIOW.

2.4. Draagwijdte en de hoeveelheid erkenningen

Het **Platform** stelt voor om in artikelen 6 de woorden « *seul un agrément* » te vervangen door « *un seul agrément* ». Ook het tweede lid van dit artikel stelt problemen. Immers, het Platform wenst dat binnen een zelfde vzw verschillende PIOW kunnen worden opgericht, evenwel tegen bepaalde voorwaarden om een kunstmatige versnippering te vermijden.

Het **Platform** vraagt de schrapping van de woorden “*die overeenstemt met de voor de betrokken rechtspersoon geldende wettelijke verplichtingen*” in artikel 9, 5°.

Wat betreft de beperking van het aandeel van de tewerkstelling van doelgroepwerknemers met toepassing van 60 § 7 op het geheel van het uitvoerend personeel tot een jaarlijks gemiddelde (art. 11, § 2, 4°), wenst het **Platform** te onderstrepen dat zo’n beperking nogal negatieve gevolgen zou hebben voor een aantal projecten die momenteel erkend zijn en worden gefinancierd. Het vraagt dan ook de schrapping ervan.

Het **Platform** is – omwille van praktische redenen – geen voorstander van de uitvoering van een « geïndividualiseerd » actieplan (art. 11, § 2, 5°) « op maat van de doelgroepwerknemer », bovenop het opgelegd algemeen actieplan. De kwestie van de beoordeling van zo’n plan wordt besproken. Het Bestuur antwoordt dat de geïndividualiseerde plannen niet zullen worden gevraagd bij de erkenningsaanvraag. Het is namelijk moeilijk om geïndividualiseerde plannen op te stellen voor personen die men niet noodzakelijkerwijs kent voor hun aanwerving. Het **Platform** pleit eerder voor een plan “per werkpost”.

Het **Platform** vindt dat men van de projectdragers zou moeten eisen dat zij in het opleidingsplan - per post - met name de toekomstmogelijkheden op de arbeidsmarkt voor de inschakelingswerknemers beschrijven.

2.5. Doelgroepwerknemers

Bepaalde organisaties menen dat er nog onduidelijkheden bestaan met betrekking tot de definities van de doelgroepwerknemers (art 2. § 1^{er.}, 6° à 11°) en hun moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt, dit terwijl de financiering toch zal worden berekend op deze definities. Men had bepaalde elementen op een duidelijkere wijze kunnen opnemen. Denken we maar, naar het voorbeeld van andere dispositieven inzake tewerkstelling(GECO, BDP, ACTIVA...), aan de “gelijkgestelde periode”, de definitie van de werkloosheid en de duur van de werkloosheid, evenals de toetredende personen.

Er wordt hen verduidelijkt dat men – met uitzondering van de (voormalige) gedetineerden, de personen die een sociaal leefloon ontvangen en de arbeidszorgmedewerkers – een werkloosheid van 12 of - 60 maanden zal moeten aantonen. De Regering is gemachtigd om andere periodes van non-activiteit evenals periodes van werkloosheid gelijk te stellen met een onafgebroken periode van inschrijving bij ACTIRIS (art. 5, § 3, 4°). Doel is met name de gelijkstelling van bepaalde periodes voor toetredende personen, ziekteperiodes, periodes van opsluiting, van legerdienst (voor niet-Belgen of personen met een dubbele nationaliteit), korte werkperiodes enz. De Regering mag de definitie van het doelpubliek aanpassen (art. 5 § 3).

Wat betreft de buitenlanders met een verblijfsvergunning die zijn ingeschreven in het wachtregister, wordt hen nog verduidelijkt dat dezen kunnen worden aangeworven als uiterst moeilijk bemiddelbare werkzoekenden, voor zover en in de mate waarin zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, § 2 en 5, § 2, evenals aan de reglementering op de arbeidsvergunningen.

Sommige organisaties denken dat de categorie “uiterst moeilijk bemiddelbare werkzoekende” zich moet beperken tot administratieve voorwaarden zoals deze die bijvoorbeeld van kracht zijn in het kader van de maatregel SINE.

2.6. Uiterst kansarme personen op de arbeidsmarkt

Het **Platform** is verdeeld over de gepastheid om de mogelijkheid - om een uiterst kansarm publiek tewerk te stellen - open te stellen voor bestaande en in het kader van de ordonnantie erkende structuren.

Er zijn drie standpunten :

- De “sociale verankering” van deze personen moet gebeuren in het kader van *ad hoc* structuren (sociale werkplaatsen in Vlaanderen) en het voorwerp uitmaken van een specifieke wetgeving. De definitie van uiterst moeilijk bemiddelbare werkzoekende (UMBW) is vaag en vatbaar voor verschillende interpretaties. De sociale inschakelingseconomie heeft een economische roeping en de opname van uiterst kansarme werkzoekenden en de arbeidszorgmedewerkers is van aard om tot verwarring te leiden en de hoofddoelstelling in het gedrang te brengen, namelijk de duurzame professionele inschakeling of doorstroming.
- De definitie van uiterst moeilijk bemiddelbare werkzoekende (UMBW) is vaag, vatbaar voor verschillende interpretaties en kan perverse effecten veroorzaken. Dit publiek wordt vandaag reeds begeleid in het kader van de dispositieven van sociaalprofessionele inschakeling en de sociale inschakelingseconomie. Deze

dispositieven biedt hen vandaag kansen, zonder een stigmatisering bij aanvang. Het publiek van “arbeidszorgmedewerkers” ressorteert onder het gezondheidsbeleid en niet onder het beleid van wedertewerking. Het dient bijgevolg niet te worden opgevolgd in het kader van de sociale inschakelingseconomie die een duurzame tewerking nastreeft, zoals beschreven in artikel 18. Het publiek van de uiterst kansarme werkzoekenden kan zijn plaats vinden in de PIOW en IO, op voorwaarde dat het niet “a priori” als dusdanig wordt gedefinieerd. De “uiterst moeilijk bemiddelbare” werkzoekenden zouden moeten worden gelijkgesteld met het SINE-statuut dat kan worden hernieuwd na een onderhoud van de persoon bij ACTIRIS.

- Het is interessant om deze mogelijkheid van sociaalprofessionele inschakeling van een uiterst kansarm publiek open te stellen voor de PIOW- en IO-structuren. De integratie van dit soort publiek door een PIOW of een IO vormt een opportuniteit tot inschakeling voor dit soort van publiek. De opname van dit publiek in de PIOW en IO bevordert de doorstroming. De plaatsing van dit publiek in de welzijnssector, eerder dan zijn integratie in een tewerkingbeleid, zou de kansen van deze personen op een overstap naar de reguliere arbeidsmarkt beperken. Wat er ook van zij, er zou een evaluatie van deze maatregel moeten worden voorzien teneinde de doeltreffendheid en de impact ervan te meten, zowel op het doelpubliek als op de erkende PIOW- en IO-projecten.

2.7. Beoordeling van de opportuniteit

Het **Platform** neemt er akte van dat het zal worden geraadpleegd voor de opstelling en het gewicht gegeven aan de opportuniteitscriteria bedoeld in artikel 12 van het voorontwerp van ordonnantie.

Het is verdeeld over de gepastheid om de lijst met opportuniteitscriteria eveneens toe te passen in het kader van de hernieuwing van een erkenning.

2.8. De duur, de hernieuwing en de uitbreiding van de erkenning

Het **Platform** wenst dat de ordonnantie binnen de grenzen van de beschikbare begrotingsmiddelen een mechanisme zou voorzien teneinde reeds erkende projecten toe te laten om de omvang van hun teams van doelgroepwerknemers uit te breiden door middelen te ontvangen voor omkadering en de desbetreffende werkingskosten.

Het **Platform** vraagt bovendien dat de activiteitsuitbreiding / de heroriëntering van de productieactiviteiten zou geschieden volgens een vereenvoudigde procedure.

Sommige organisaties vragen dat het gedeelte van artikel 14 over de adviesagentschappen het voorwerp zou uitmaken van een afzonderlijke tekst.

Het **Platform** is van oordeel dat deze adviesagentschappen – na de bepaling van duidelijke doelstellingen – moet worden onderworpen aan een evaluatie.

Het **Platform** schaaft zich achter de keuze dat de adviesagentschappen geen lid zouden zijn van het adviescomité.

Een grote meerderheid van de leden van het **Platform** vindt dat een evaluatie (een andere dan op basis van administratieve criteria) van de projecten, die hun erkenningen wensen te hernieuwen, noodzakelijk is en vraagt dat de tekst in deze zin zou worden aangepast.

Verschillende representatieve werkgeversorganisaties van de sector van de sociale economie wensen dat een kader zou worden ingevoerd – in een ordonnantie – voor de federaties, met een geheel van opdrachten die dienen vervuld en van financieringen die hiertoe noodzakelijk zijn.

2.9. Toelagen

Het **Platform** is verdeeld over het beginsel dat bij de berekening van de toelagen - gedeeltelijk - rekening kan worden gehouden met de afstand die de doelgroep-werknemer van de arbeidsmarkt verwijderd is (art. 18 §1) en de uiteindelijke doelstelling van aanwerving, dit omwille van de onmogelijkheid om zo'n doelstelling te bepalen vanaf het begin van de tewerkstelling.

Het **Platform** is van oordeel dat de werkingskosten, die in aanmerking kunnen worden genomen, zouden moeten worden beperkt tot dertig percent van de toelage (art. 18 §4).

Sommige organisaties vragen dat het beginsel van de degressiviteit zou worden gedefinieerd in de ordonnantie.

Het **Platform** vraagt dat een bijkomende begrotingsenveloppe wordt gecreëerd, zowel voor de nieuwe projecten in het kader van de projectenoproep als voor de programmeringsnorm voor het moeilijk bemiddelbare doelpubliek en de arbeidszorgmedewerkers. De financieringscriteria moeten een budgettaire voorzienbaarheid mogelijk maken, zowel voor de projecten als voor de Regering.

Het **Platform** neemt er akte van dat een voorstel tot aanpassing van de tekst zal worden geformuleerd teneinde de term « sociale omkadering » te vervangen door « sociaalprofessionele omkadering ».

Het **Platform** is verdeeld over de noodzaak voor de Regering om het maximaal aantal doelgroepwerknemers te bepalen, berekend in voltijds equivalenten, die in aanmerking kunnen worden genomen voor de toelage (art. 18 §4, 2°).

Wat betreft de uitsluiting van de verantwoordelijkheidsfuncties (art. 18 §7), neemt het **Platform** akte van de onderliggende redenen van deze beslissing (conformiteit met de Europese verordening). Het wenst evenwel te onderstrepen dat dit negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de erkende projecten.

Het **Platform** wenst dat de mogelijkheid zou worden voorzien tot indexering van de toelagen.

Sommige leden van het **Platform** dringen erop aan dat in de uitvoeringsbesluiten een datum voor de vaststelling van de bedragen zou worden bepaald om de stabiliteit en de continuïteit te garanderen.

2.10. Adviescomité inzake sociale economie

Het **Platform** is verdeeld over de noodzaak om een Adviescomité voor de Erkenningen op te richten.

Bepaalde organisaties zijn van oordeel dat de federaties en de sociale gesprekspartners zich niet meer zouden moeten uitspreken over de erkenningsdossiers. Deze opdracht zou moeten toekomen aan het Bestuur, op basis van nauwkeurige criteria (bepaald in

een besluit). Dit zou bij zijn analyse worden bijgestaan door BRUSOC wat betreft de economische leefbaarheid van de projecten. In deze denkbeeldige situatie zou het Platform fungeren als plaats waar beroep kan worden aangetekend indien het erkenningsadvies wordt betwist.

Andere organisaties wensen het behoud van deze adviserende functie voor de erkenningen omwille van de meerwaarde van de besprekingen in het Comité voor de kwaliteit van de projecten, zowel vanuit economisch als sociaal oogpunt, en hun integratie in het bestaande sociaaleconomisch weefsel te Brussel.

Volgens sommigen ontbreekt er een plaats waar beroep kan worden aangetekend indien het erkenningsadvies wordt betwist.

2.11. Overlegplatform van de sociale economie

Zoals aangehaald in de algemene beschouwingen, wenst het **Platform** een intern debat te kunnen voeren over het « terrein » van de sociale economie in haar geheel.

Zowel voor het Platform als voor het Adviescomité vraagt het **Platform** dat de rol van de federaties, evenals hun opdrachten en de representativiteitsvoorwaarden van de federaties het voorwerp zouden uitmaken van een discussie in het kader van dit voorontwerp van ordonnantie of van een nieuw ontwerp van ordonnantie.

De meeste leden van het **Platform** vragen een uitbreiding van de vertegenwoordiging van de representatieve werkgeversorganisaties van de sector van de sociale economie in het Platform.

2.12. Overgangsbepalingen

Gelet op de belangrijke wijzigingen van de nieuwe ordonnantie vraagt het Platform dat de overgangsperiode om zich hiernaar te schikken voor de reeds erkende PIOW en IO op twaalf maanden zou worden gebracht, in plaats van de zes maanden die vandaag zijn voorzien.

Het Platform zal bijzonder waakzaam zijn wat betreft de opvolging van de ordonnantie en haar besluiten.

Een werkgeversorganisatie van de sector van de sociale economie formuleert een negatief advies over het voorontwerp en een andere kan het voorontwerp van ordonnantie niet onderschrijven.

* * * *
* * *
*