

Europese oriëntatie

Sociaal ondernemerschap in het buitenland

Lessen op scholen of een specifieke rechtsvorm voor sociale ondernemingen: twee voorbeelden van buitenlandse overheidsinitiatieven om sociaal ondernemerschap stimuleren. TNO deed onderzoek naar dergelijke maatregelen. Ter inspiratie en lering van de Nederlandse regering. Tekst: Aukje Smit en Joost van Genabeek

Wereldwijd staat sociaal ondernemerschap in de belangstelling en ook in Nederland horen we er steeds meer over. Bij sociaal ondernemen staat niet zozeer het maken van winst voorop, als wel het helpen oplossen van maatschappelijke problemen, zoals armoede, langdurige werkloosheid en milieuvervuiling. Nederland heeft geen landelijk beleid om sociaal ondernemen te stimuleren of te faciliteren, en de sociale werkvoorziening loopt aan tegen de grenzen van haar mogelijkheden. SW-bedrijven kennen lange wachtlijsten en een geringe doorstroming naar het reguliere bedrijfsleven. Tegelijkertijd wil het kabinet mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zo regulier mogelijk laten werken. De vraag is wat daarvoor nodig is. In hoeverre is stimuleren en faciliteren van sociaal ondernemerschap een oplossing? En hoe kunnen overheden dat het beste doen? Bij het beantwoorden van deze vragen kan kennis van buitenlandse ervaringen verhelderend werken. Niet alleen als inspiratie, maar ook om de Nederlandse overheid te behoeden voor valkuilen.

TNO deed daarom in 2007 onderzoek naar de rol van de overheid in Duitsland, Groot-Brittannië, België, Italië en Zweden bij een specifieke groep sociale ondernemingen: *work integration social enterprises*. Deze reguliere bedrijven hebben als belangrijke missie het naar vermogen inzetten van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Per land is één bedrijfstype nader onderzocht. In dit artikel gaan we in op enkele bevindingen en aanbevelingen uit het onderzoek.

De bedrijven

In Duitsland hebben we gekeken naar de *Integrationsfirmen*, commerciële ondernemingen die gehandicapte mensen op de reguliere arbeidsmarkt re-integreren door werkverschaffing. Bij Integrationsfirmen heeft minimaal 25 procent van de medewerkers een handicap, maar niet meer dan 50 procent. Ook de Britse sociale firma's werden onder de loep genomen. Deze bedrijven hebben minimaal 25 procent 'doelgroep-werknemers', bieden alle werknemers een vast contract en halen minstens 50 procent van de omzet uit de verkoop van goederen en/of diensten.

In België waren de invoegbedrijven onderwerp van studie, bestaande of startende bedrijven die banen creëren voor een bepaald aantal laaggeschoolde langdurig werklozen en die tevens maatschappelijk verantwoord ondernemen. Verder werd onderzoek gedaan naar de Italiaanse coöperaties voor arbeidsintegratie. Deze creëren beschutte werkplekken voor moeilijk inzetbare personen en organiseren *on the job*-training voor werklozen om de doorstroming naar het reguliere bedrijfsleven te bevorderen. In Zweden tot slot zijn de sociale coöperaties nader onderzocht. Hier verrichten mensen met psychische, fysieke of sociale beperkingen beschutte arbeid, volgen zij scholingstrajecten en doen zij werker-
varing op.

Opvallend

Bijzonder aan de bedrijven die wij in de meeste landen zijn tegengekomen, is hun streven om te opereren als een private onderneming en alle werknemers een marktconform salaris en een vast contract te geven. Ook werken bij de meeste bedrijven de specifieke doelgroepen en gewone werknemers samen. De verhoudingen zijn dan 1/3-2/3 of fiftyfifty. Deze mix bevordert de integratie van gehandicapten en langdurig werklozen in een zo regulier mogelijke werkomgeving en vergroot de kans op een financieel gezond en concurrerend bedrijf. De onderzochte bedrijven zijn geen SW-bedrijven, maar ook geen organisaties waarbij het maken van winst vooropstaat en alleen werknemers die daarbij passen welkom zijn. Bij deze bedrijven wordt het werk aangepast aan de mens, maar is het economische doel minstens zo belangrijk. Een financieel

gezond bedrijf is immers voorwaarde om het sociale doel te realiseren.

De kaders

De context waarbinnen de bedrijven zich ontwikkelen is in elk land anders. Stimulerend overheidsbeleid vindt niet altijd plaats in het kader van arbeidsmarktbeleid, maar is soms gericht op ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf, economische ontwikkeling op het platteland of sociaal ondernemen in het algemeen.

De voorwaarden voor compensatie van meerkosten en de bedrijfsvormen die voor ondersteuning in aanmerking komen, lopen eveneens per land uiteen. Soms richten initiatiefnemers van de bedrijven zich op een specifieke doelgroep, zoals gehandicapten of langdurig

werklozen, soms op een combinatie van doelgroepen. Soms stimuleert de overheid met wet- en regelgeving het opzetten van dit soort bedrijven, soms organiseren de bedrijven zichzelf en leidt een gerichte lobby en onderlinge uitwisseling tot groei en professionalisering.

Het overheidsbeleid

Al met al zijn de onderzochte overheidsmaatregelen (zie tabel 1) terug te voeren op vier typen maatregelen: financiële compensatie voor meerkosten en/of lagere productiviteit van de werknemers uit de doelgroepen, ondersteuning en advisering, verbeteren van bekendheid en imago, en een specifieke rechtsvorm of wettelijke erkenning. Een interessante maatregel die sommige landen nemen om ook 'gewone' werkgevers hun

verantwoordelijkheid te laten nemen, is daarnaast het instellen van een quotumverplichting.

1. Financiële compensatie

Instrumenten of voorzieningen waarmee de omvang van de meerkosten en de loonkosten op een objectieve wijze en in onderlinge samenhang vastgesteld worden, zijn wij in de vijf landen niet tegengekomen. In dit opzicht kan de Nederlandse uitvoeringspraktijk nauwelijks lering trekken uit de buitenlandse ervaringen.

In de meeste landen krijgen sociale ondernemingen voor een gedeelte van de loonkosten een compensatie (loonkostensubsidie) en verschillen de mogelijkheden per doelgroep en soms ook per type sociale onderneming. Alleen de

Captions : X Y Z



Tabel 1. Overheidsmaatregelen ter stimulering van sociale ondernemingen.

Land	Private initiatieven	Doelgroepen	% doelgroepen op totale personeel	Belangrijke voorzieningen overheid
Duitsland	Integrationsfirmen	Gehandicapten (grote afstand tot de arbeidsmarkt)	25-50	'Sozialgestzbuch' met quotumregeling Compensatie meerkosten en loonkosten Extra voorzieningen in Bundesländer
Groot-Brittannië	Social firms	Gehandicapten en langdurig werklozen (grote afstand)	≥25	Speciale rechtsvorm Advisering via regionale ondernemingsstructuur mkb Bevordering imago bedrijven Hulp bij aanbesteden
België (Vlaanderen)	Invoegbedrijven	Langdurig werklozen (overbrugbare afstand)	±50	Tijdelijke compensatie meerkosten en loonkosten Regionale startcentra Financieringsfondsen Coaches Bevorderen imago bedrijven
Italië	Coöperaties type B	Gehandicapten en langdurig werklozen (grote afstand)	≥30	Wettelijke erkenning Vrijstelling premiebetaling sociale zekerheid Voorrang bij publieke aanbestedingen
Zweden	Sociale coöperaties	Gehandicapten en langdurig werklozen (grote afstand)	100	Loonkostensubsidies Kredieten voor economische ontwikkeling Voorlichting en advies via reguliere structuur

Integrationsfirmen in Duitsland komen in aanmerking voor een breed pakket aan tegemoetkomingen: startfinanciering, loonkostensubsidies, begeleiding en aanpassingen van machines en werkplekken. Italië houdt er een bijzonder systeem op na; de meerkosten en de loonkosten worden daar indirect gecompenseerd doordat de coöperaties worden vrijgesteld van premiebetaling voor de sociale zekerheid.

2. Ondersteuning en advisering

In alle vijf de landen bestaat een infrastructuur voor professionalisering en advisering van sociale ondernemingen. Zo zijn er koepelorganisaties die de belangen van de aangesloten bedrijven behartigen bij de politiek, uitwisseling organiseren en innovatieve projecten opzetten. Soms draagt de overheid ook een steentje bij door de (oprichting van een) koepelorganisatie financieel te steunen.

Andere initiatieven vanuit de overheid zijn onder andere het organiseren van

en/of financieel bijdragen aan de oprichting van speciale adviesbureaus en speciale investeringsfondsen(en) en kredietgaranties. Ook is voorrang bij aanbesteden in opkomst als manier om sociale ondernemingen te helpen bij het binnenhalen van voldoende opdrachten.

3. Verbeteren bekendheid en imago

Sommige landen verspreiden actief de mogelijkheid van sociaal ondernemen als interessant carrièreperspectief bij studenten en mensen die overwegen een eigen zaak te beginnen. Dit gebeurt onder andere door lessen op middelbare scholen en universiteiten, door het uitloven van prijzen voor goede ondernemingsplannen en een jaarlijkse dag of zelfs week van de sociale onderneming. Ook wordt onderzoek gedaan naar best practices, de omvang, de impact en het maatschappelijk rendement van sociale economie. De resultaten worden vervolgens gebruikt bij gerichte communicatie in de media over sociale ondernemingen.

4. Specifieke rechtsvorm of wettelijke erkenning

Speciale voordelen worden in diverse landen gekoppeld aan een specifieke rechtsvorm voor sociale ondernemingen of een wettelijke erkenning. De bedrijven kunnen dan bijvoorbeeld aanspraak maken op een compensatie voor meerkosten, gratis ondersteuning en advies en een vrijstelling van belasting- of premieheffing. De erkenning gaat veelal samen met het formuleren van specifieke instroomcriteria door de overheid. De doelgroepen waarop de bedrijven zich richten, lopen daardoor per land uiteen.

Ontwikkelingen

De Europese oriëntatie laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de vijf landen. Er zijn echter ook overeenkomsten. Een belangrijke overeenkomst is de opkomst van het activerende arbeidsmarktbeleid in de jaren negentig. Deze ontwikkeling ging in veel landen gepaard met bezuinigingen op gesubsidieerde arbeid en meer nadruk op

doorstroom naar regulier werk. Ook voor Nederland is dit een bekende ontwikkeling. Re-integratiebedrijven kwamen op, terwijl sociale ondernemingen met veel werknemers op een gesubsidieerde baan het moeilijk kregen.

Het activerende arbeidsmarktbeleid bood echter onvoldoende soelaas voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook in het buitenland is men daarom op zoek naar oplossingen voor deze groepen. Vaak gaat dit samen met een hernieuwde aandacht voor sociale ondernemingen en gesubsidieerde arbeid. In sommige landen wordt daarbij tevens een relatie gelegd met vernieuwing van de sociale werkvoorziening, zoals meer begeleid werken in het reguliere bedrijfsleven. Ook het vereenvoudigen van beleid en ontschotten van voorzieningen voor verschillende doelgroepen staat in sommige landen op de agenda. Sociale ondernemingen hadden het de afgelopen jaren niet gemakkelijk, maar konden zich mede dankzij Europese middelen wel verder professionaliseren. In combinatie met ontwikkelingen bij reguliere bedrijven zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen, wervingsproblemen en outsourcing zijn momenteel innovatieve vormen van samenwerking in opkomst. Bedrijven hevelen delen van de productie en soms zelfs hele productielijnen over naar sociale ondernemingen, of halen juist doelgroepen in huis voor bepaalde opdrachten. Een andere ontwikkeling die we in veel landen zien, is de toenemende aandacht voor sociale inclusie en de aanpak van problemen in achterstandsgebieden, zoals de wijk en het platteland. Ook hier wordt steeds meer een relatie gelegd met het stimuleren van sociaal ondernemerschap.

Nederland

Ook in Nederland kennen we sociale ondernemingen, zoals het Amsterdamse koeriersbedrijf Valid Express, kringloopbedrijf Het Goed met vestigingen in heel Nederland, de bakkerij Driekant in Zutphen en de Groningse timmerfabriek De Verbinding. Een verschil met het buitenland is dat ze bij ons niet onder één en dezelfde noemer herkenbaar in de markt opereren. In de meeste geval-

len is er bij de sociale ondernemingen in Nederland ook geen sprake van een bewuste mix van doelgroepen en reguliere werknemers op de werkvloer. Nederlandse sociale ondernemingen lijken meer op SW-bedrijven, met als groot verschil uiteraard dat het particuliere initiatieven zijn zonder overheidssteun. Voor de Nederlandse verhoudingen zou een vermenging op de werkvloer van doelgroepen en gewone werknemers, zoals we in sommige landen zien, al een revolutionaire verandering betekenen, die aansluit bij de gewenste arbeidsintegratie in een zo regulier mogelijke werkomgeving. Een interessante vraag is hoe zo'n verandering het best tot stand kan komen: via speciale regeling voor sociale ondernemingen en/of SW-bedrijven of via een stimulerend beleid gericht op alle bedrijven?

Generiek vs. segmenterend

De maatregelen die landen nemen in het kader van activerend arbeidsmarktbeleid zijn veelal terug te voeren op een fundamentele keuze voor een generiek of een segmenterend beleid. Hoewel de meeste Europese landen zowel een generiek als een segmenterend beleid kennen, slaat de balans per land vaak door naar de ene of de andere richting.

Bij een generieke beleidskeuze streven overheden naar een volwaardige positie van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie in het reguliere bedrijfsleven. Bij een segmenterende beleidskeuze stimuleren ze de werkgelegenheid van doelgroepen in een speciaal daarvoor ingerichte omgeving, meestal het SW-bedrijf. Beide beleidskeuzen hebben voor- en nadelen.

Generiek beleid, dat de boventoon voert in Italië en Groot-Brittannië, heeft als voordeel dat een relatief groot gedeelte van de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt komt te werken in het reguliere bedrijfsleven. Nadeel is echter dat relatief veel moeilijke gevallen permanent werkloos blijven omdat zij op de reguliere arbeidsmarkt geen kans maken. Segmenterend beleid, zoals we in Zweden en Nederland zien, heeft als voordeel dat ook de moeilijker te plaatsen personen aan het werk komen in

de bedrijven die speciaal voor hen zijn ingericht. Nadeel is dat het bestaan van dergelijke bedrijven een rechtvaardiging kan zijn om deze doelgroepen als geheel buiten te sluiten van de reguliere arbeidsmarkt.

Uitbouwen generiek beleid

Op dit moment bestaat er in Nederland eigenlijk alleen voor SW-bedrijven een goede regeling om structureel met een afgebakende doelgroep te werken. Veel meer mensen zouden naar vermogen kunnen werken als het voor alle bedrijven mogelijk wordt gemaakt om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt langdurig in te zetten. Het is belangrijk dat daarbij niet de beleidsdoelstellingen van de overheid centraal staan, maar de behoefte aan ondersteuning in de markt. Dit voorkomt dat sociale ondernemingen en SW-bedrijven 'om beleid heen gevouwen' worden en geen ander bestaansrecht hebben dan het overheidsbeleid.

Voor het uitbouwen van een generiek werkgelegenheidsbeleid is daarom een goede uniforme regeling nodig ter compensatie van de meerkosten en achterblijvende productiviteit. Een regeling die geldt voor alle doelgroepen, waarop elke werkgever een beroep kan doen. Werkgevers kunnen er dan voor kiezen om een aantal mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie in te zetten of, zoals sommige sociale ondernemingen en de SW-bedrijven doen, alleen maar met doelgroepen te werken. De overheid kan daarnaast wat extra's doen voor sociale ondernemingen en andere bedrijven die relatief veel doelgroepen (willen) inzetten. De buitenlandse ervaringen leveren daarvoor tal van aanknopingspunten op.

*) Aukje Smit en Joost van Genabeek zijn werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven/Arbeid te Hoofddorp.

Meer weten?

Smit AA, Genabeek J van en Klerkx M. *Europese ervaringen met sociale economie. Werk voor gehandicapten en langdurig werklozen in sociale ondernemingen*. Hoofddorp: TNO, 2008. ■