

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1279

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1 : Mededeling systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 1277)

Fiche 2 : Mededeling «Slimme grenzen – opties en te volgen weg» (Kamerstuk 22 112, nr. 1278)

Fiche 3 : Mededeling initiatief voor sociaal ondernemerschap

Fiche 4 : Herziening transparantierichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1280)

Fiche 5 : Verordening betreffende veiligheid offshore olie en gas (Kamerstuk 22 112, nr. 1281)

Fiche 6 : Mededeling sterker Europees antwoord op de drugsproblematiek (Kamerstuk 22 112, nr. 1282)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche : Mededeling initiatief voor sociaal ondernemerschap

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, het Europees Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Initiatief voor sociaal ondernemerschap: Bouwen aan een gezonde leefomgeving voor sociale ondernemingen in een kader van sociale economie en innovatie.

Datum Commissiedocument: 25 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 682

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:NL:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Commissie beoogt met dit voorstel sociaal ondernemerschap in de EU te stimuleren. Zij verwacht dat de «sociale economie» met innovatieve oplossingen kan komen voor de huidige economische en sociale problemen (en in sommige gevallen de huidige problemen op milieugebied) in de vorm van blijvende en niet makkelijk te verplaatsen werkgelegenheid, sociale integratie, verbetering van lokale sociale diensten en territoriale samenhang. Daarbij stelt de Commissie geen afgebakende definitie te kunnen geven van de sector, aangezien deze zeer gediversifieerd is. Wel wordt in de mededeling genoemd dat een sociale onderneming een onderneming is die haar (commerciële) activiteiten richt op het bereiken van een sociale of maatschappelijke doelstelling, het grootste deel van de winst weer investeert in het bereiken van dit sociale doel, en qua organisatie- en eigendomsstructuur een afspiegeling is van haar missie.

De Commissie constateert dat de mogelijkheden voor groei en verdere verspreiding van het model van sociale ondernemingen op de interne markt nog onvoldoende worden benut. Op basis van een aantal rapporten zijn belemmeringen vastgesteld. Grotendeels komen deze overeen met belemmeringen die andere mkb-bedrijven ook ervaren. Volgens de Commissie kampen sociale ondernemingen met drie specifieke problemen. Het gaat dan om:

1. Problemen bij het aantrekken van financiering. Dit zou onder meer te wijten zijn aan het feit dat de voorwaarden voor het uitkeren van winst of het in dienst nemen van werknemers uit achterstandsgroepen schuldeisers of potentiële investeerders het gevoel geven dat die ondernemingen meer risico lopen en minder rendabel zijn dan andere.
2. Een geringe erkenning van het sociaal ondernemerschap. Dit zou de verspreiding van goede werkwijzen, de totstandkoming van partnerschappen en het ontdekken van nieuwe afzetmogelijkheden belemmeren.

3. Regelgeving die onvoldoende rekening houdt met de specifieke eigenschappen van sociale ondernemingen. Dit zou betekenen dat investeerders moeilijk zijn te interesseren, de ondernemingen minder goed toegang hebben tot subsidies of overheidsopdrachten en soms ingewikkelde juridische constructies moeten gebruiken.

Door middel van een actieplan wil de Commissie deze drie problemen het hoofd bieden.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De mededeling bevat een actieplan met onderstaande elf kernmaatregelen om sociaal ondernemerschap in Europa te stimuleren. Deze maatregelen of acties zijn in sommige gevallen al genomen en betreffen in een enkel geval de aankondiging van een wetgevend voorstel.

A. Verbeteren van toegang tot financiering

1. Voor eind 2011 een voorstel doen voor een Europees wettelijk kader voor ethische beleggingsfondsen, om de toegang van sociale ondernemingen tot de financiële markten te bevorderen.
2. De ontwikkeling van het juridisch en institutioneel kader van de microkredieten beter analyseren, stimuleren en bevorderen.
3. De instelling van een Europees financieel instrument ter bevordering van de toegang van sociale ondernemingen tot financiering.
4. In de ESF-en EFRO-verordeningen heeft de Commissie voorgesteld een investeringsprioriteit «sociale ondernemingen» op te nemen.

B. Verbeteren van zichtbaarheid van sociaal ondernemerschap

5. Inventariseren van goede werkwijzen en reproduceerbare modellen.
6. Inrichten van een openbare databank met keurmerken en certificeringen.
7. Bevorderen wederzijds leren en «capacity building» van nationale en regionale overheden.
8. Tot stand brengen van een centraal veeltalig digitaal platform voor informatie en uitwisseling, alsmede meer bekendheid geven aan de communautaire programma's voor steun aan sociale ondernemers en deze programma's toegankelijker maken.

C. Verbeteren van wetgeving

9. Een voorstel doen voor vereenvoudiging van de verordening over het statuut van de Europese coöperatie en een voorstel doen voor een verordening over het statuut van een Europese stichting.
10. Bij het plaatsen van overheidsopdrachten meer waarde toekennen aan het kwaliteitsaspect, vooral bij sociale en gezondheidsdiensten, en onderzoeken hoe de arbeidsomstandigheden van mensen die betrokken zijn bij de productie van de goederen en diensten waarop de aanbesteding betrekking heeft in aanmerking zouden kunnen worden genomen.
11. Vereenvoudigen van de toepassing van staatssteunregels voor sociale en lokale diensten.

Een klein aantal van de aangekondigde acties zal enige financiële gevolgen hebben. De inschatting van het kabinet is echter dat deze zeer beperkt zullen zijn. Wanneer de individuele voorstellen verschijnen, zal het kabinet uitgebreider over eventuele financiële gevolgen oordelen.

Bevoegdheidsvaststelling

Voor zover de mededeling beoogt de werking van de interne markt te verbeteren, geldt dat de interne markt een gedeelde bevoegdheid is van de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a VWEU). De Unie is bevoegd om maatregelen vast te stellen op het gebied van de interne markt en de werking ervan te verzekeren (artikel 26 VWEU). Een aantal maatregelen moet echter beschouwd worden als sociaal beleid. Hiervoor geldt eveneens een gedeelde bevoegdheid, zij het op een beperkt aantal gebieden, waaronder het tegengaan van sociale uitsluiting. Als gevolg van de brede definitie van sociaal ondernemerschap in de mededeling is het mogelijk dat sociaal ondernemerschap bijdraagt aan het tegengaan van sociale uitsluiting. Het kabinet is daarom van mening dat de Unie bevoegd is om maatregelen op dit terrein voor te stellen.

Subsidiariteit: negatief

Het kabinet staat positief tegenover werkgevers die maatschappelijk betrokken zijn en zich inzetten voor het bereiken van sociale doelen. Het kabinet ziet echter geen reden om deze groep ondernemers met aparte maatregelen te ondersteunen, met het oog op een gelijk speelveld. Zo bestaan bijvoorbeeld al diverse regelingen om de kredietverlening aan bedrijven te stimuleren. Deze regelingen staan ook open voor sociaal ondernemers.

Als overheidsoptreden al gewenst zou zijn, dan hoeft dit niet op Europees niveau te gebeuren. De grensoverschrijdende effecten van sociale ondernemingen zijn namelijk zeer beperkt. Mocht de wens bij enkele lidstaten bestaan toch specifieke maatregelen te willen nemen voor sociale ondernemingen, dan staat dat uiteraard vrij. De meerwaarde van een EU-optreden ten opzichte van het nationale niveau is in dit kader echter niet evident. De subsidiariteit wordt aldus negatief beoordeeld.

Proportionaliteit: nvt

Aangezien de subsidiariteit negatief beoordeeld wordt, is een oordeel over de proportionaliteit niet aangewezen. Wel kan worden geconstateerd dat de voorgestelde acties zeer verschillend van aard zijn. Enkele zijn wetgevend en gaan vrij ver, terwijl een aantal acties ligt in de sfeer van het doen van onderzoek en uitwisseling van goede praktijken. Een appreciatie van de individuele acties volgt hieronder. Voor de wetgevende en niet-wetgevende initiatieven die nog zullen uitkomen, geldt dat het kabinet deze qua subsidiariteit en proportionaliteit op zijn eigen merites zal beoordelen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Zoals het Kabinet eerder aan de Kamer heeft gemeld¹, ziet het kabinet geen aanleiding om sociale ondernemers meer te faciliteren dan andere ondernemers. Voor wat betreft de toegang tot financiering geldt dat er in Nederland reeds diverse faciliteiten voor ondernemers zijn om ondersteuning te krijgen bij de opstart van hun onderneming (borgstelling MKB-kredieten, innovatiefonds en/of de mogelijkheid om als zelfstandige te starten vanuit een uitkering). Deze faciliteiten staan open voor alle typen ondernemers. Uitgangspunt is echter wel dat ondernemingen levensvatbaar moeten zijn om voor financiering in aanmerking te komen.

¹ Kamerbrief d.d. 27-04-2011, (Kamerstukken II, 2010–2011, 26 448, nr. 462) betreffende «monitor arbeidsmarkt en rapporten», waarin een rapport wordt aangeboden over sociale ondernemingen en werknemers met een arbeidsbeperking.

Sociaal ondernemers ervaren grotendeels dezelfde knelpunten als reguliere werkgevers bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. Sociaal ondernemers komen dan ook voor dezelfde ondersteunende maatregelen in aanmerking als reguliere ondernemers. Het gaat hierbij om vergoedingen van extra kosten voor het functioneren van een werknemer met een verminderde verdien capaciteit, zoals werkplekaanpassingen, extra begeleiding en compensatie voor verminderde arbeidsproductiviteit.

Ook voor wat betreft de maatregelen om de professionalisering van sociaal ondernemers te ondersteunen en de zichtbaarheid van het sociaal ondernemerschap te verbeteren ziet het kabinet geen extra taak voor zich weggelegd. Professionalisering en bekendheid van de sector zijn zaken waar werkgevers zelf verantwoordelijk voor zijn. Zo bestaan er reeds vele mogelijkheden om advies en coaching te krijgen bij het opzetten en uitvoeren van een onderneming en is het aan werkgevers zelf om hun onderneming en sector op de kaart te zetten. Dit zal er ook toe bijdragen dat de innovatiekracht van sociale ondernemers beter zichtbaar wordt.

Tot slot is het kabinet van mening dat het effectiever is in te zetten op generieke maatregelen die «socialer ondernemen» bij alle werkgevers stimuleren dan maatregelen in het leven te roepen voor een specifieke groep werkgevers. Op het terrein van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zet het kabinet hierbij in op de Wet werken naar vermogen.

A. Verbeteren van toegang tot financiering

Voor een **Europees wettelijke kader voor ethische beleggingsfondsen** is voor het kabinet de precieze doelstelling en effectiviteit van het voorstel een belangrijk toetspunt. Verder is belangrijk dat een dergelijk nieuw Europees wettelijk kader past binnen de bestaande (en deels recent tot stand gekomen) Europese regelgeving met betrekking tot beleggingsinstellingen.

Om de toegang tot financiering voor sociale ondernemingen te verbeteren stelt de Commissie voor om de **juridische en institutionele omgeving voor microkredietaanbieders te verbeteren**. Hierbij grijpt de Commissie terug op haar voorstel uit 2007 (COM 2007 708). In deze Mededeling noemt de Commissie zeven gebieden waar op nationaal niveau verbeteringen kunnen worden aangebracht. Genoemd wordt het wegnemen van belemmeringen uit hoofde van financieel toezicht, maximum rentes, toegang tot kredietinformatie, boekhoudregels, belastingregels en interne markt. Het kabinet heeft net als in 2007 geen specifieke bezwaren tegen de zeven aandachtsgebieden. De financiële gevolgen zijn namelijk beperkt en de acties kunnen nationaal beleid ondersteunen, alhoewel niet alle aandachtsgebieden opgaan voor de Nederlandse situatie.

Met de **Instelling van een Europees financieel instrument ter bevordering van de toegang van sociale ondernemingen tot financiering** doelt de Commissie op de voorgestelde verbreding van de microfinancieringsfaciliteit. Zoals het kabinet in het BNC-fiche over het programma voor sociale verandering en innovatie heeft gesteld, is het kabinet kritisch over verbreding van de microfinancieringsfaciliteit naar sociale ondernemingen. De reden hiervoor is dat de Commissie voorstelt om aan sociale ondernemingen niet alleen microleningen te verstrekken, maar ook andersoortige leningen. Daarmee zou de faciliteit verbreed worden, zonder dat al duidelijk is wat de resultaten zijn van de bestaande faciliteit. Voorts zijn er in Nederland reeds verschillende particuliere

fondsen die een (start)financiering verstrekken aan sociale ondernemingen.

Het kabinet is geen voorstander van het voorstel voor een expliciete **invoering van een investeringsprioriteit «sociale ondernemingen» in de ESF- en EFRO-verordeningen** voor 2014–2020. Zoals in het BNC-fiche over de verordeningen van het Cohesiebeleid voor de programmaperiode 2014–2020 is aangegeven, gaat het niet om deze specifieke prioriteit, maar is Nederland geen voorstander van een limitatieve lijst van investeringsprioriteiten. Dit vermindert de flexibiliteit en draagt niet bij aan het bereiken van meer resultaat.

B. Verbeteren zichtbaarheid van sociaal ondernemerschap

Het kabinet ziet geen toegevoegde waarde in het voorstel om **goede werkwijzen en reproduceerbare modellen te inventariseren** door samen met de betrokken partijen alle sociale ondernemingen in Europa in kaart te brengen. Doordat de definitie van «een sociale onderneming» niet duidelijk is, zal dit een lastig blijken, zonder een duidelijke meerwaarde voor de ondernemingen in kwestie. Bovendien is het kabinet van mening dat werkgevers zelf een verantwoordelijkheid hebben om hun werkwijzen en resultaten te benchmarken.

Nederland is positief over het streven naar transparantie over de omgang met investeringen door (sociale) ondernemingen, zeker wanneer de sociale elementen van het bedrijf relevant zijn voor de investeerders. Een **openbare databank met keurmerken en certificeringen** op EU-niveau behoort hierbij wat Nederland betreft tot de mogelijkheden. Doordat echter niet duidelijk is wat sociaal ondernemen precies inhoudt, kan certificering lastig zijn. Ook is het in de eerste plaats aan de branche zelf om een databank met keurmerken op te zetten en bij te houden.

In principe is het kabinet in Europees kader een voorstander van **het leren van elkaar**. Om eerder genoemde redenen is het kabinet echter terughoudend in het **bevorderen van de capaciteit bij nationale en regionale overheden om aanvullende maatregelen te nemen voor sociale ondernemingen**.

Het kabinet heeft vraagtekens bij het totstand brengen van een centraal veeltalig digitaal **platform voor informatie en uitwisseling en het meer bekendheid geven aan een aantal communautaire programma's** die sociale ondernemers mogelijk kunnen steunen (ERASMUS, Jeugd in Beweging, HORIZON2020). Het kabinet vraagt zich af wat het toegankelijker maken van deze programma's precies inhoudt, hoe het tot een oplossing zou bijdragen en wat de verhouding is tussen kosten en baten.

C. Verbeteren wetgeving

Vereenvoudiging verordening statuut van de Europese coöperatie en voorstel voor een verordening over het statuut van een Europese stichting. Ten aanzien van deze voorstellen geldt dat de Nederlandse praktijk leert dat Europese rechtspersonen hier weinig gebruikt worden. Dit vindt zijn oorzaak onder meer in de omstandigheid dat de nationale Nederlandse regelingen in de meeste gevallen als flexibeler worden ervaren. Er lijkt dan ook geen aanleiding te bestaan om het aantal Europese rechtspersonen uit te breiden. Daar komt bij dat de recente ervaring met het Wetsvoorstel Maatschappelijke Onderneming heeft uitgewezen dat in de praktijk geen grote behoefte bestaat aan een speciale rechtsvorm voor sociale (maatschappelijke) ondernemingen.

Wat betreft meer waarde toekennen aan het kwaliteitsaspect en aandacht voor goede arbeidsomstandigheden bij overheidsopdrachten het volgende. Het kabinet vindt het belangrijk dat werknemers in goede omstandigheden hun werk kunnen doen. Het staat daarom ook positief tegenover de «code verantwoordelijk marktgedrag» die in het voorjaar is ontwikkeld. Deze code is weliswaar alleen op de schoonmaaksector gericht, maar de rijksoverheid zal deze code ook betrekken bij andere aanbestedingen, zoals in de postsector, de catering en de beveiliging. Dit zal bevorderen dat bij aanbestedingen een goede balans ontstaat tussen prijs en kwaliteit, waarbij de kwaliteit van het werk een groter gewicht in de schaal gaat leggen.

Het voorstel tot **Vereenvoudiging van de toepassing van staatssteunregels voor sociale en lokale diensten** richt zich op het pakket voor hervorming van de regels inzake de diensten van algemeen economisch belang dat in september 2011 werd gepubliceerd. Het gaat binnen het onderhavige voorstel dan met name om een de-minimisverordening voor lokale DAEB en een besluit dat de sociale DAEB onder bepaalde voorwaarden vrijstelt van de verplichting van voorafgaande kennisgeving. Nederland is voorstander van een transparante en voor (decentrale) overheden makkelijk uitvoerbare de-minimisverordening en vrijstellingsbesluit. Het voorstel van de Commissie roept echter een aantal vragen op. De regelgeving is op sommige punten onnodig complex en leidt tot extra administratieve lasten voor zowel de ondernemer als de overheid.

Nederland kan het streven van de Commissie naar vereenvoudiging en waar mogelijk gedifferentieerde aanpak van DAEB regels ondersteunen. Echter, bij de uitwerking moeten de specifieke voorwaarden ook steeds aan deze doelstelling van vereenvoudiging getoetst worden.