

Invoegeconomie

De Vlaamse sociale economie

Frank Van Massenhove

Adviseur bij de Vlaamse minister van tewerkstelling en sociale aangelegenheden

Werk en een waardig bestaan bieden aan kansarmen en langdurig werklozen is een humanitaire plicht. Maar verhogen de initiatieven in de sociale economie niet juist de dualisering die we willen vermijden?

In de definitie van sociale economie van de Europese Commissie ligt de klemtoon vooral op de democratische organisatievorm van de bedrijven. Het creëren van arbeid voor laaggeschoolde langdurig werklozen wordt veel minder benadrukt. Bij de nieuwe coöperatieën, die in het kielzog van de democratische bewegingen van de jaren '60 en '70 het licht zagen, werd dezelfde klemtoon gelegd. Ook hier stonden het 'één mens, één stem'-principe en het autonome beheer prioritair. De werkgelegenheid werd uitsluitend in termen van individuele tewerkstelling gezien. Tewerkstelling voor bepaalde doelgroepen kwam niet ter sprake. In Vlaanderen wordt sociale economie juist wel op die manier opgevat. Sociale economie moet tewerkstellingskansen creëren voor laaggeschoolde langdurig werklozen. Zo opgevat dekt sociale economie alle inschakelingsinitiatieven die een doelgroepenbenadering combineren met de tewerkstelling en/of met de doorstroming naar het reguliere arbeidscircuit. Op die manier dreigt sociale economie echter ook te veelomvattend te worden. Want alle werkervarings- en doelgroepgerichte opleidingsinitiatieven kunnen moeiteloos onder deze noemer gebracht worden.

Werkervaringsprojecten en opleidingsinitiatieven
Werkervaringsprojecten leren werkzoekenden

de nodige werkervaring aan. Zij richten zich specifiek tot personen die geen, een verkeerde of een verouderde werkervaring bezitten en die reeds enige tijd werkloos zijn. Deze personen moeten na een bepaalde termijn kunnen doorstromen naar het reguliere arbeidscircuit. Werkervaringsprojecten zijn dan ook tijdelijke opleidingen. Het is een leerervaring en geen productieve economische activiteit. Het werkervaringsproject moet de werkzoekenden intensief begeleiden zodat ze uiteindelijk tewerkgesteld kunnen worden. Zo'n opleidingsinitiatieven worden georganiseerd vanuit vzw's, lokale overheden, onderwijsinstellingen en ook 'leereilanden' in ondernemingen. De Vlaamse overheid organiseert verschillende soorten werkervaringsprojecten. Naast doorstroming hebben zij elk hun particulier doel: weer-werkprojecten, leerwerkbedrijven, VFIK-tewerkstellingsprojecten, het jeugdwerkgarantieplan, ...

Bij opleidingsinitiatieven voor bepaalde doelgroepen ligt de nadruk meer op de niet-schoolse opleiding dan op de tewerkstelling. Voorbeelden zijn schakelopleidingen en "opleidings- en tewerkstellingsprojecten". Geen van deze initiatieven ontplooit activiteiten in de profitsector. Dat is het fundamentele onderscheid met de sociale economie.

Vanaf het midden van de jaren '80 groeide

het bewustzijn dat produktieactiviteiten samen kunnen gaan met dienstverlening aan de gemeenschap; dienstverlening die belangrijker is dan het winstmotief. De gaten in de markt, die door de kleine winstmarge voor zuiver commerciële bedrijven oninteressant zijn, konden opgevuld worden met initiatieven uit de sociale economie. Door het arbeidsintensieve karakter ontstonden reële perspectieven van blijvende tewerkstelling voor laaggeschoolden. Omwille van deze redenen zijn sommige tewerkstellings- en opleidingsinitiatieven, die zich traditioneel ophielden in het non-profitsegment van de arbeidsmarkt, opgeschoven naar de schemerzone tussen profit en non-profit.

Overheids subsidiëring wordt hierbij niet meer als enige substantiële inkomstenbron aangehouden. Er zijn ook inkomsten uit produktie- of dienstenactiviteiten. Maar de tewerkstelling van bepaalde doelgroepen blijft vooropstaan. Toch nemen de initiatieven, afhankelijk van de nagestreefde doelstellingen, verschillende posities in op het schemergebied. Naargelang van die positie worden ze sociale werkplaatsen of invoegbedrijven genoemd.

Beleidskader

Voor deze activiteiten uit de sociale economie bestond tot voor kort geen beleidskader. Dit komt omdat de overheid in de profitsector totaal andere werkgelegenheidsmaatregelen nam dan in de non-profitsector. Dit was een politieke keuze, maar ook een keuze onder druk van wat genoemd werd de 'concurrentievervalsing'. Als gevolg daarvan waren de initiatieven aangewezen op subsidie- of ondersteuningskanalen die met andere beleidsdoelstellingen waren opgezet. In het protocol van de Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie, dat op 17 maart 1993 werd gesloten tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners, werd een beleidskader voor invoegbedrijven overeengekomen en werd een regeling voor de sociale werkplaatsen in het vooruitzicht gesteld. Hierbij werden een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten gehanteerd. Vooreerst is er het principe van de trajectbegeleiding en het maatwerk. De begeleiding van de werkzoekende gebeurt individueel en 'op maat'.

Het is duidelijk dat de werkzoekende de juiste opleiding moet krijgen op het juiste moment. Een tweede principe, dat onlosmakelijk verbonden is met het voorgaande, gaat over de doelgroepbewaking. Om conceptuele vervagingen of verglijdingseffecten te vermijden is een strenge doelgroepbewaking aangewezen. De ervaring leert dat deze opdracht door een onafhankelijke instantie waargenomen moet worden. Het mag zich niet beperken tot het begin van de opleiding, maar moet doorgetrokken worden over heel de begeleidingsperiode. Dit houdt in dat de werkzoekende door deskundigen begeleid wordt tot er sprake is van een definitieve herinschakeling. Het derde principe heeft betrekking op de complementariteit. De opleidingsmogelijkheden moeten niet alleen complementair zijn ten aanzien van mekaar maar ook ten aanzien van de werking van de arbeidsmarkt. Dit uitgangspunt betekent dat de opleidingsprogramma's duidelijk onderscheiden doelstellingen en doelgroepen hebben. Tenslotte is netwerkvorming het vierde en laatste gemeenschappelijk beginsel. Voor de concrete invulling van de opleidingsprogramma's is de overheid aangewezen op publiek-private samenwerkingsverbanden.

Sociale werkplaatsen en invoegbedrijven

De sociale werkplaatsen hebben als doelstelling de zéér moeilijk bemiddelbare tot onbemiddelbare werklozen werk te verschaffen in een beschermende omgeving. Alhoewel de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt niet uit het oog mag worden verloren, staat beschermd werk hier voorop. De doorstromingsmogelijkheden zijn uiterst beperkt. Werkzoekenden die hiervoor in aanmerking komen zijn omwille van een samenspel van persoons- en omgevingsgebonden factoren niet inzetbaar in het gewone arbeidscircuit. In tegenstelling tot de leerwerkbedrijven gaat het in de sociale werkplaatsen om een vaste tewerkstelling. Er is dus geen beperking in de tijd. Het gaat ook over arbeid en niet louter over een leersituatie. Sociale werkplaatsen zijn meestal georganiseerd als vzw's of publiekrechtelijke organisaties aangezien de maatschappelijke doelstelling (de integratie van uitgesloten groepen) primeert op de economische doelstelling. De

betrokken instellingen en organisaties zijn door de 'moeilijkheidsgraad' van de tewerkgestelden niet concurrentieel op de economische markt. Om die reden kunnen ze zich ook niet vrij bewegen in het vrije marktsysteem. Dit heeft voor gevolg dat de overheid moet instaan voor een loonkostsubsidieering op permanente basis. Dit concept sluit nauw aan bij het concept dat de meeste Europese landen hanteren inzake de beschermde werkplaatsen voor personen met een handicap of het Nederlandse voorzieningssysteem van sociale werkplaatsen.

Invoegbedrijven ontwikkelen economische activiteiten voor laaggeschoolde langdurig werklozen. De zelfbedruipendheid van de werkzoekenden (in maximum drie jaar) staat voorop. Deze vorm van sociale economie beoogt op termijn een verruiming van het reguliere arbeidscircuit. De invoegbedrijven kunnen economisch en financieel leefbaar zijn. Daarin verschillen zij van de sociale werkplaatsen. Maar net als bij deze werkplaatsen primeert bij hen ook de maatschappelijke winst op de economische winst. De tewerkgestelde doelgroep is belangrijk alsook de integratie van de klassieke sociale-economiebeginselen (het autonoom beheer, het democratisch zelfbeslissingsproces, de gerichtheid naar maatschappelijk zinvolle activiteiten, de voorrang van het 'human capital' op het 'financial capital'). Als organisatievorm wordt gekozen voor handelsvormen, bij voorkeur coöperatieve vennootschappen. Vzw's vallen principieel buiten het toepassingsgebied.

Hoewel het de bedoeling is dat invoegbedrijven na korte tijd tot het normale economische circuit behoren, zijn het bedrijven met een eigen aard. Gewone bedrijven hebben tot doel winst te maken. Daarbij is tewerkstelling één der middelen. Bij invoegbedrijven is het de betrachtting tewerkstelling te creëren. Tewerkstelling waarvan de kost na verloop van tijd volledig kan opgebracht worden door de eigen activiteiten. Het is duidelijk dat het opstarten van invoegbedrijven daardoor risicovoller is dan dat van gewone bedrijven. De initiatiefnemer van een invoegbedrijf heeft niet de vrijheid om zijn werknemers te kiezen, moet met die beperking zijn activiteiten kiezen (activiteiten die potentieel

zelfbedruipend moeten zijn) en moet vreemd kapitaal aantrekken met een ongewoon bedrijfsplan.

Financiering

Het experimenteel beleidskader, dat eind 1993 operationeel is geworden, houdt met deze handicaps rekening. Er wordt een financiële ondersteuning voorzien via loonkostsubsidieering. Deze loonkostsubsidieering wordt in een breed kader van compensatie van rendementsverlies geplaatst. De gesubsidieerde tewerkstelling in invoegbedrijven wordt voorbehouden aan lagergeschoolde werkzoekenden die in begeleidingsacties opgenomen zijn. Met lagergeschoold wordt bedoeld: geen onderwijs hoger dan hoger middelbaar. Deze beperking is ingegeven door de vaststelling dat deze groep het meeste kans maakt om in uitzichtloze langdurige werkloosheid te verzeilen. Deze doelgroep presteert minder goed dan de modale werknemers. Als gevolg daarvan treedt een rendementsverlies op bij tewerkstelling. Het individuele rendementsverlies is te verklaren door de te beperkte technische kennis, de nood aan opleiding en vorming tijdens werkuren en het tragere tempo. Er is ook rendementsverlies bij de instructeurs die meer tijd en energie moeten stoppen in de begeleiding van hun laaggeschoolde werknemers. Om bedrijven toe te laten deze mensen tewerk te stellen in een arbeidsomgeving waar de normale marktmechanismen spelen, moet een compensatie voor het rendementsverlies voorzien worden. Wanneer de invoegbedrijven een volwaardige tewerkstelling garanderen, waarbij gestreefd wordt naar autonome loonvorming, wordt een compensatie voorzien. Iedere arbeidsplaats in een erkend invoegbedrijf wordt gedurende het eerste jaar van tewerkstelling voor 100% van de loonkost gesubsidieerd, het tweede jaar voor 70% en het derde jaar voor 30%. Na het derde tewerkstellingsjaar wordt geen loonsubsidieering meer voorzien. Voor het begeleidings- en omkaderingspersoneel wordt geen afzonderlijke toelaging voorzien. Deze loonkost moet deels door het bedrijf zelf opgebracht worden en zit deels vervat in de loonsubsidieering van de tewerkgestelde personen. De 100% loonkost-

subsidie van het eerste jaar wordt reëel immers op 60% geschat. Met de extra 40% kan dus de loonkost van de begeleiders en de instructeurs betaald worden.

Voor de financieel-economische ondersteuning wordt een beroep gedaan op een samenwerkingsverband van bestaande fondsen die in de sector werkzaam zijn en op het bestaande economische beleidsinstrumentarium. Het 'Samenwerkingsverband Sociale Economie' wordt door de sociale fondsen Hefboom, Netwerk Vlaanderen en Triodos Fonds voor Sociale Economie. De drie fondsen van het 'Samenwerkingsverband Sociale Economie' hebben een traditie als kapitaalverschaffers aan mens- en milieuvriendelijke initiatieven, aan nieuwe coöperatieve verenigingen en initiatieven die de tewerkstelling van achtergestelde doelgroepen beogen. De hoofdtaak van dit samenwerkingsverband bestaat in het verstrekken van kapitaal tegen zachte voorwaarden aan invoegbedrijven. De vorm van kapitaalverstrekking kan divers zijn en kan variëren van 'leningen' tot 'participatienemingen'. Door het sterk risicogebonden karakter van deze kapitaalverstrekking wordt ter ondersteuning een 'Waarborgfonds Sociale Economie' voorzien. Dit waarborgfonds garandeert aan de financier de terugbetaling van 50% van de hoofdsom, intresten en bijkomende kosten van het verstrekte krediet. Wanneer de kapitaalverstrekking bij wijze van participatie gebeurt, wordt het percentage tot 65% opgetrokken. Het 'Samenwerkingsverband Sociale Economie' engageert zich verder voor het informeren en begeleiden van initiatieven bij hun planning die het opzetten van een invoegbedrijf voorafgaat en voor de opvolging van de invoegbedrijven op het vlak van management, financieel- en bedrijfsbeheer en op het vlak van werkgevers- en werknemersbegeleiding.

Enige reflexie

Vlaanderen is niet de enige regio die, geconfronteerd met een stijgende langdurige werkloosheid, kiest voor een door de overheid ondersteunde sociale tewerkstelling in de profitsector. In alle Europese landen zijn hiervan voorbeelden te geven. Benoit Drèze belicht in dit nummer van Samenleving en politiek de situatie van de sociale

economie in Wallonië. De meest grootschalige operatie van sociale economie moet in Frankrijk gesitueerd worden. Daar werden aan de 'quartiers de regions' en de 'entreprises d'insertion', op zeer experimentele basis (en dus chaotisch), maar met een groot hart (en dus met gulle hand) kredieten ter beschikking gesteld. Dit resulteerde in een 'nieuwe' tewerkstelling van duizenden langdurig werklozen én kansarmen. Dat hierbij niet steeds gecoördineerd en planmatig is tewerkgegaan moet de initiatiefnemers niet echt aangerekend worden. Dat zal wel de tol zijn van het proefkonijnenstatuut en van het pragmatische enthousiasme dat pioniers eigen is. De Vlaamse beleidsmakers hebben de Franse experimenten met de nodige aandacht bestudeerd. In het Vlaamse beleidskader werden de meeste Franse fouten dan ook vermeden.

In de Franse 'entreprises d'insertion' werd niet steeds de beoogde doelgroep tewerkgesteld. Vlaanderen organiseert echter een strikte externe doelgroepbewaking. Ook de resolute keuze om sociale economie strikt als eindtewerkstelling, dus noch als structureel doorstromingsgericht, noch als een louter leerproces te beschouwen, is een Franse les die Vlaams begrepen is. Bij het bezoek aan sommige 'entreprises d'insertion' is het ronduit stuitend dat geen verschil te merken valt met 'gewone' vervuilende ondemocratische bedrijven. Ook dat werd in Vlaanderen vermeden. Sociale economie is in Frankrijk een geïntegreerde politiek in het kader van de bestrijding van zowel de langdurige werkloosheid als de kansarmoede. Deze dwarsverbinding bestaat slechts in kleine mate in Vlaanderen en dat kan alleen met verbazing vastgesteld worden.

In de Europese landen bestaan er grote verschillen tussen de beleidsopties inzake sociale economie. Maar over het einddoel bestaat er grote éénsgezindheid: door sociale economie kansen creëren voor hen die door verderschrijdende dualisering uit de boot vallen. Paradoxaal genoeg wordt de dualisering hierdoor juist versneld. Er volgt een verdere uitstoot van 'risicogroepen' uit het gewone economische circuit. Met de introductie van sociale economie wordt de trend van afstoting van bedrijfsonderdelen

versterkt. Die onderdelen worden toevertrouwd aan toeleveringsbedrijven (die zich in de sociale economie kunnen bevinden) waar niet de hoge lonen van het oorspronkelijke moederbedrijf gelden.

Wordt met de introductie van sociale economie niet impliciet toegegeven aan zij die menen dat het patronaat moet instaan voor winst en dat

tewerkstelling een overheidsopdracht is? De voorstanders van sociale economie zijn niet blind voor deze kritiek maar wijzen op de humanistische plicht om voor langdurig werklozen en kansarmen een levenswaardig bestaan mogelijk te maken. Een strijd tussen hoofd en hart dus: een dilemma zo oud als het socialisme zelf.