

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over versterking van sociale ondernemingen
zonder winstoogmerk als essentiële pijler van een sociaal Europa**

(verkennd advies)

(2020/C 429/18)

Rapporte ur: **Krzysztof BALON**

Raadpleging	Duits voorzitterschap van de Raad, 18.2.2020
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.9.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	18.9.2020
Zitting nr.	554
Stemuitslag	211/3/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Gezien de rol van sociale ondernemingen zonder winstoogmerk bij de verwezenlijking van de sociale dimensie van de Europese Unie (EU) en bij de implementatie van de Europese pijler van sociale rechten (EPSR), ook en vooral in crisissituaties, pleit het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) voor versterking en gerichte ondersteuning van met name die sociale ondernemingen en andere organisaties van de sociale economie die eventuele winsten volledig herinvesteren in taken van algemeen belang of voor non-profitdoeleinden. Voorts zou de zichtbaarheid van deze organisaties in heel Europa moeten worden opgevoerd.

1.2. In de rechtsstelsels van vele lidstaten bestaan er nu al regelingen waarbij een non-profitstatus wordt vastgesteld die ook op sociale ondernemingen kan worden toegepast. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) zou dan ook alle andere lidstaten willen aanmoedigen om dergelijke regelingen in hun nationale recht te verankeren.

1.3. Voorts zou er bij het VWEU, naar het voorbeeld van protocol nr. 26 betreffende diensten van algemeen belang, ook een protocol inzake de verscheidenheid van ondernemingsvormen moeten worden gevoegd waarin sociale ondernemingen zonder winstoogmerk apart worden gedefinieerd. Het EESC verzoekt de lidstaten om deze wijziging bij een toekomstige verdragsherziening mee te nemen.

1.4. Sociale ondernemingen zonder winstoogmerk en soortgelijke organisaties zonder winstoogmerk moeten worden versterkt door in het aanbestedingsrecht in te voeren dat non-profitorganisaties bij de verlening van sociale diensten van algemeen belang een speciale behandeling krijgen boven overheids- of commerciële aanbieders. Bij openbare aanbestedingen moet vooral rekening worden gehouden met de specifieke sectoren waarin sociale ondernemingen zonder winstoogmerk aan sociale dienstverlening doen, waarbij te denken valt aan bijv. zorg en gezondheid.

1.5. Naar de mening van het EESC zouden subsidies bovendien alleen naar organisaties zonder winstoogmerk moeten kunnen gaan, zonder dat dit zou neerkomen op schending van de EU-wetgeving inzake staatssteun.

1.6. De huidige drempel in de DAEB-de-minimis-verordening van 500 000 EUR in drie belastingjaren zou aanzienlijk moeten worden verhoogd, tot ca. 800 000 EUR per belastingjaar.

1.7. Het EESC pleit voor de invoering van een algemene vrijstelling bij het gebruik van Europese fondsen met nationale medefinanciering. Net als bij puur door de EU beheerde programma's zouden de staatssteunregels in geval van nationale medefinanciering niet van toepassing mogen zijn.

1.8. De ondersteuning van organisaties van de sociale economie zonder winstoogmerk moet ook in het sociale scorebord in verband met het Europees Semester aan de orde komen.

1.9. Ondernemingen van de sociale economie zonder winstoogmerk vormen niet alleen een duurzaam bedrijfsmodel, ze helpen bovendien om hoogwaardige arbeidsplaatsen te scheppen en in stand te houden, bevorderen gelijke kansen, ook voor mensen met een handicap en andere sociaal benadeelde groepen, zorgen voor een hoge mate van maatschappelijke participatie en rechtvaardigheid en stimuleren de digitale en ecologische transitie. De sociale economie is daarmee een strategische bondgenoot bij de versterking van de sociale dimensie Europa. Daarom zouden activiteiten van de sociale economie speciaal gesteund moeten worden vanuit Europese fondsen en moeten ze met name een aparte, specifieke doelstelling van de steunverlening uit hoofde van het ESF+ worden.

1.10. Het EESC verklaart zich bereid een stimulerende en coördinerende rol te vervullen in de discussie over de rol van sociale ondernemingen zonder winstoogmerk bij de implementatie van het herstellfonds na de coronacrisis en in het kader van het actieplan voor de sociale economie voor 2021, alsmede over de hervorming van het juridische en financiële kader die hiervoor noodzakelijk is.

2. Inleiding

2.1. Ter voorbereiding op het Duitse EU-Raadsvoorzitterschap in de tweede helft van 2020 heeft de regering van de Bondsrepubliek Duitsland het EESC op 18 februari 2020 gevraagd een advies op te stellen over “De versterking van sociale ondernemingen zonder winstoogmerk als essentiële pijler van een sociaal rechtvaardig Europa”. Bedoeling van de Duitse regering is duidelijk te maken hoe belangrijk het algemeen belang is als Europese kernwaarde die voor verbinding zorgt, ook op het gebied van economische activiteit, en de nadruk te leggen op de sterke innovatiecapaciteit van ondernemingen uit de sociale economie die het algemeen belang dienen, met name door het verlenen van sociale diensten.

2.2. De sociale economie bestaat uit verschillende soorten ondernemingen en organisaties, zoals coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen, stichtingen en sociale ondernemingen, en andere, voor elke lidstaat specifieke rechtsvormen, die bepaalde waarden en grondbeginselen gemeen hebben⁽¹⁾. De sociale economie in Europa is ook in tijden van economische en sociale crisis enorm belangrijk en systeemrelevant gebleken. Zij draagt ertoe bij om sociale cohesie te creëren, te versterken en op lange termijn te waarborgen. Met name het model van sociale dienstverlening zonder winstoogmerk, waarbij de sociale doelstelling absoluut centraal staat, is zeer flexibel, staat dicht bij de burger en is innovatief, duurzaam, democratisch gelegitimeerd en efficiënt. Bovendien leveren sociale ondernemingen zonder winstoogmerk een cruciale bijdrage tot het creëren van gelijke kansen voor iedereen, ongeacht leeftijd, geslacht en herkomst. Zij beantwoorden aan de sociale behoeften van de samenleving die niet reeds door openbare sociale instanties zijn gedekt. In een eerder advies heeft het EESC er al op gewezen dat de werkzaamheden van sociale ondernemingen het algemeen belang dienen en niet op winstmaximalisatie zijn gericht. Hierdoor schept de sociale economie hoogwaardige banen in maatschappelijk verantwoordelijke ondernemingen⁽²⁾ in o.a. de gezondheidssector, de zorg en de kinderopvang.

2.3. Gezien de diversiteit van de sociale economie in Europa kan er geen juridisch bindende EU-brede definitie van “sociale onderneming” worden gegeven. Het EESC omschrijft sociale ondernemingen aan de hand van specifieke eigenschappen als ondernemingen die:

- vooral sociale doelen nastreven en geen winstoogmerk hebben alsmede maatschappelijke voordelen genereren voor de samenleving of voor hun leden;
- meestal niet op winst zijn gericht, waarbij overschotten in de eerste plaats opnieuw worden geïnvesteerd en niet worden verdeeld onder particuliere aandeelhouders of eigenaars;
- verschillende rechtsvormen en bedrijfsmodellen kunnen hebben, zoals coöperaties, onderlinge maatschappijen, vrijwilligersorganisaties, stichtingen en ondernemingen met of zonder winstoogmerk, waarbij vaak verschillende rechtsvormen worden gecombineerd of de vorm naargelang van de behoeften wordt gewijzigd;
- marktdeelnemers zijn die goederen produceren en diensten verlenen (in veel gevallen van algemeen belang) met dikwijls een sterke sociaal-innovatieve dimensie;
- als onafhankelijke entiteiten functioneren met een sterk element van participatie en medezeggenschap (personeel, gebruikers, leden), governance en democratie (representatief of open);
- vaak voortkomen uit of gelieerd zijn aan een maatschappelijke organisatie⁽³⁾.

⁽¹⁾ PB C 282 van 20.8.2019, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 240 van 16.7.2019, blz. 20.

⁽³⁾ PB C 24 van 28.1.2012, blz. 1.

2.4. Een juridisch bindende, EU-brede definitie van algemeen nut bestaat evenmin. Zoals het EESC in een eerder advies heeft opgemerkt, wordt in het EU-recht nauwelijks rekening gehouden met de specifieke eigenschappen van de sociale economie — met name de verschillende benadering met betrekking tot de winst van ondernemingen. Op grond van artikel 54 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) wordt een onderscheid gemaakt tussen non-profitorganisaties (zonder winstoogmerk) en vennootschappen die een economische activiteit met winstoogmerk uitoefenen. Deze tweede categorie omvat dus, zonder verdere differentiatie en ongeacht de rechtsvorm, alle ondernemingen die beogen winst te maken, zonder in aanmerking te nemen of de winst wordt doorgegeven of niet⁽⁴⁾. In de rechtsstelsels van vele lidstaten bestaan er echter regelingen waarbij een non-profitstatus wordt vastgesteld die ook op sociale ondernemingen kan worden toegepast. Er moet dan ook een onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten economisch actieve actoren: zuiver op winst gerichte ondernemingen, ondernemingen van de sociale economie met een beperkt winstoogmerk, zoals reeds besproken in het EESC-advies INT/871⁽⁵⁾, en ondernemingen van de sociale economie zonder enig winstoogmerk. Deze laatste staan in dit advies centraal.

2.5. Gezien deze nationale regelingen kunnen sociale ondernemingen zonder winstoogmerk worden beschouwd als sociale ondernemingen met de in punt 2.4 vermelde kenmerken die overeenkomstig de nationale wetgeving ertoe verplicht zijn eventuele winsten volledig opnieuw te investeren in taken van algemeen belang of voor non-profitdoelinden.

2.6. In een eerder advies heeft het EESC het al betreurd dat er uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) en de besluitvormingspraktijk van de Europese Commissie onvoldoende belangstelling blijkt voor ondernemingen die in het nationale recht als “non-profit” worden aangeduid of die, onafhankelijk van een dergelijke aanduiding, voldoen aan de bovengenoemde criteria. Daarom is het EESC van mening dat er, naar het voorbeeld van protocol nr. 26 betreffende diensten van algemeen belang, als bijlage bij het VWEU een protocol inzake de verscheidenheid van ondernemingsvormen zou moeten worden gevoegd waarin sociale ondernemingen zonder winstoogmerk en sociale ondernemingen met een beperkt winstoogmerk apart worden gedefinieerd, en verzoekt het de lidstaten om deze wijziging bij een toekomstige verdragsherziening mee te nemen⁽⁶⁾.

3. Sociale ondernemingen zonder winstoogmerk als aanbieders van sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang bij de implementatie van de Europese pijler van sociale rechten (EPSR)

3.1. In een eerder advies heeft het EESC al benadrukt dat de EPSR niet effectief kan worden geïmplementeerd zonder de bijdrage van sociale ondernemingen en dat deze van nature zijn gericht op verwezenlijking van doelstellingen van de pijler, zoals de bevordering van veilige en flexibele werkgelegenheid, sociale dialoog en betrokkenheid van werknemers alsmede een veilige, gezonde en aangepaste werkomgeving, of op het aandragen van innovatieve oplossingen voor bepaalde fundamentele sociale behoeften⁽⁷⁾. De zichtbaarheid van deze organisaties zonder winstoogmerk moet in heel Europa worden opgevoerd. Innovatie moet bevorderd en financiering toegankelijker gemaakt worden, zodat ze het hoofd boven water kunnen houden, zowel in crisissituaties als wat hun dagelijkse functioneren betreft. De lidstaten zouden voorbeelden van geslaagde werkwijzen op dit gebied moeten uitwisselen.

3.2. Afhankelijk van de vormgeving van het sociale model in de EU-lidstaten is de nationale staat ervoor verantwoordelijk dat burgers gebruik kunnen maken van uitgebreide, effectieve en algemeen toegankelijke, betaalbare en hoogwaardige sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang. Het EESC heeft er reeds op gewezen dat diensten van algemeen belang een wezenlijk onderdeel zijn van het stelsel van sociale rechtvaardigheid en dat er een recht bestaat op toegang tot hoogwaardige “essentiële diensten”, waaronder sociale en gezondheidsdiensten zoals die in de Europese pijler van sociale rechten zijn beschreven⁽⁸⁾.

3.3. In sommige landen worden deze diensten eerder verleend door initiatieven, instellingen en diensten zonder winstoogmerk dan door overheidsdiensten, met dien verstande dat de staat de randvoorwaarden van de dienstverlening waarborgt, gebruikers de dienstverleners selecteren en socialezekerheidsorganen deze diensten financieren. De dienstverlening moet gebaseerd zijn op de belangen van degenen die er recht op hebben en moet hen er op een participatieve manier bij betrekken. Deze gelijktijdig gebruikersgerichte en concurrerende vorm van dienstverlening door sociale ondernemingen zonder winstoogmerk zou kunnen dienen als basis voor een discussie over een Europees model en bijvoorbeeld kunnen worden versterkt ten aanzien van gunningsprocedures waarbij de keuzevrijheid van gebruikers wordt ontnomen.

3.4. Het EESC pleit voor de mogelijkheid van doelgerichte of uitsluitend aan organisaties zonder winstoogmerk gerichte subsidies, zonder dat daarbij het risico bestaat de EU-staatssteunregels te schenden. In crisissituaties is dit belangrijker dan ooit, omdat non-profitorganisaties niet over reserves beschikken. Maar sociale en gezondheidsdiensten zijn juist in crisissituaties onmisbaar, en er moet voor worden gezorgd dat ze van hoge kwaliteit blijven.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁵⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁸⁾ PB C 282 van 20.8.2019, blz. 7.

3.5. Hiervoor en voor de versterking van de sociale economie zonder winstoogmerk bij het verlenen van sociale en gezondheidsdiensten van publiek belang in het algemeen, zijn fundamentele wijzigingen in het Europese rechtskader noodzakelijk, met name:

3.5.1. de invoering van voorrang van non-profitorganisaties boven overheids- of commerciële aanbieders in het aanbestedingsrecht;

3.5.2. een aanzienlijke verhoging van de drempel in de DAEB-de-minimis-verordening, van de huidige 500 000 EUR in drie belastingjaren tot ca. 800 000 EUR per belastingjaar; een dergelijke verhoging zal de DAEB-de-minimis-verordening toepasselijker en daarmee doeltreffender maken, terwijl tegelijkertijd het risico van reële grensoverschrijdende concurrentievervalsing klein blijft;

3.5.3. algemene vrijstellingen bij het gebruik van Europese fondsen met nationale medefinanciering; net als bij puur door de EU beheerde programma's zouden de staatssteunregels in geval van nationale medefinanciering niet van toepassing mogen zijn. Hier zouden de autoriteiten van de lidstaten in bepaalde gevallen juridisch bindend en met bescherming van het gewettigd vertrouwen voor de staatssteunontvanger moeten kunnen besluiten dat er van staatssteun geen sprake is. De Commissie of het HvJ-EU zou hierbij moeten kunnen controleren op misbruik.

4. Financieel beleidskader voor de activiteiten van sociale ondernemingen zonder winstoogmerk

4.1. Het EESC heeft er bij de Europese Commissie meermaals op aangedrongen om samen met de lidstaten werk te maken van een ondersteunend en duurzaam ecosysteem voor de sociale economie⁽⁹⁾. Om het financiële kader voor de activiteiten van sociale ondernemingen zonder winstoogmerk te verbeteren moet onder andere worden gezorgd voor toereikende medefinancieringpercentages, administratieve vereenvoudigingen zoals een op behoeften gebaseerd indicatorensysteem, en de toepassing en erkenning van vaste tarieven.

4.2. Voor sociale ondernemingen zonder winstoogmerk die sociale en gezondheidsdiensten verlenen, is ondersteuning uit Europese fondsen, waaronder het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), van bijzonder belang.

4.2.1. Al in zijn advies over de ontwerpverordening inzake het ESF+⁽¹⁰⁾ heeft het EESC erop aangedrongen dat gezien het toenemende belang van de sociale economie voor de sociale dimensie van de EU, steun voor activiteiten van de sociale economie een afzonderlijke, specifieke doelstelling van het ESF+ moet worden⁽¹¹⁾.

4.2.2. Het EESC heeft ook gewezen op de vaak ontoereikende financiële middelen van sociale ondernemingen zonder winstoogmerk en heeft in dit kader al aangedrongen op de gelijke behandeling van betalingen in natura en financiële bijdragen bij het inbrengen van eigen middelen voor uit ESF+ ondersteunde activiteiten⁽¹²⁾.

4.2.3. Onder de sociale ondernemingen zonder winstoogmerk bevinden zich ook kleinere, lokaal actieve organisaties die bijvoorbeeld zijn voortgekomen uit zelfhulpgroepen. Het EESC heeft er al voor gepleit dat een gepast gedeelte van de ESF+-middelen beschikbaar wordt gesteld voor dergelijke organisaties⁽¹³⁾. Ook het gericht ondersteunen van vrijwillige inzet bij het verlenen van sociale en gezondheidsdiensten zou mogelijk moeten zijn.

5. Actieplan voor de sociale economie: sociale ondernemingen zonder winstoogmerk als belangrijke actoren van het herstelfonds na de coronacrisis

5.1. De coronacrisis laat zien dat nationale maatregelen alleen zoden aan de dijk zetten op basis van een gecoördineerde aanpak. Zoals ook al is opgemerkt in de EESC-standpuntnota m.b.t. dossier ECO/515 inzake de verordening over het "investeringsinitiatief Coronavirusrespons", mogen behalve de openbare gezondheidszorg en kmo's ook sociale ondernemingen zonder winstoogmerk en maatschappelijke organisaties niet worden genegeerd en moeten zij krachtiger worden ondersteund. Sociale ondernemingen zonder winstoogmerk en maatschappelijke organisaties hebben maar heel weinig reserves om in crisissituaties te kunnen inzetten. Tijdens een crisis zijn ze echter essentieel voor het voortbestaan van functionerende (gezondheids)stelsels. Daarom dringt het EESC erop aan dat deze taken en organisaties beter worden ondersteund, niet alleen als onderdeel van het huidige crisisbeheer, maar ook in het kader van de implementatie van de EPSR, het gemeenschappelijk sociaal en gezondheidsbeleid, het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het sociale scorebord in verband met het Europees Semester⁽¹⁴⁾.

5.2. Het EESC steunt het standpunt van de Europese Commissie, zoals verwoord door commissaris voor Werkgelegenheid en Sociale rechten Nicolas Schmit in zijn brief aan de regeringen van de lidstaten van 24 april 2020⁽¹⁵⁾, dat de sociale economie in deze tijden van crisis moet worden ondersteund. Volgens de Commissie leveren organisaties van de sociale economie al op vele manieren een bijdrage om de gevolgen van deze crisis op te vangen; in

⁽⁹⁾ PB C 13 van 15.1.2016, blz. 152; PB C 62 van 15.2.2019, blz. 165.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 382 final.

⁽¹¹⁾ PB C 62 van 15.2.2019, blz. 165.

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 11.

⁽¹³⁾ Zie voetnoot 11.

⁽¹⁴⁾ EESC-standpuntnota ECO/515, paragraaf 1.11.

⁽¹⁵⁾ <https://twitter.com/NicolasSchmitEU/status/1254685369070530560>

samenwerking met en in aanvulling op de maatregelen van overheidsinstanties bieden ze een breed scala aan sociale diensten, vooral voor de zwaksten in de samenleving. Zij zijn ook belangrijke werkgevers voor kwetsbare groepen en spelen een cruciale rol bij hun arbeidsmarktintegratie en de verwerving van kwalificaties.

5.3. Sociale ondernemingen zonder winstoogmerk en andere non-profitorganisaties moeten op het gebied van communicatie, beleid en operationele werking meer aan netwerkvorming doen. Dit moet door de EU en de lidstaten worden ondersteund door rechtmatige grensoverschrijdende samenwerking op lange termijn te bevorderen en door civiele bescherming, hulpdiensten en sociale en gezondheidsdiensten beter met elkaar te verbinden. Het terugvallen op sluiting van de grenzen en op puur nationale concepten tijdens de coronacrisis is contraproductief en strookt niet met de doelstellingen en waarden van de EU.

5.4. Organisaties van de sociale economie en met name sociale ondernemingen zonder winstoogmerk in Europa leveren door hun inclusieve karakter en hun doelstelling om de kwetsbaarsten te steunen een bijzondere bijdrage tot de hulpverlening aan migranten. Zoals in EESC-advies INT/785 al nadrukkelijk is gevraagd, moeten organisaties van de sociale economie ook in dit verband meer erkenning krijgen ⁽¹⁶⁾.

5.5. Onder verwijzing naar zijn advies over de externe dimensie van de sociale economie ⁽¹⁷⁾ merkt het EESC nogmaals op dat de Commissie in haar voorstel voor een nieuwe consensus over het ontwikkelingsbeleid geen rekening heeft gehouden met de sociale economie. Met name de sociale economie zonder winstoogmerk heeft het bijzondere potentieel om, uitgaande van zelfhulp en maatschappelijke organisaties, duurzaam van nut te zijn bij het van onderaf oplossen van sociale en milieuproblemen. Europa beschikt over een sterke sociale economie zonder winstoogmerk met veel ervaring wat betreft beste praktijken. De vastgelegde non-profitoriëntatie in de vorm van het volledig opnieuw investeren van winsten in het maatschappelijk doel van de onderneming kan, gesteund door passende overheids- of democratisch gelegitimeerde controlemechanismen, de privatisering van openbare middelen en een ongebreidelde winstmaximalisatie ook buiten Europa verhinderen.

5.6. Er is een brede maatschappelijke consensus nodig tussen werkgevers, werknemers en andere maatschappelijke organisaties over de rol van sociale ondernemingen zonder winstoogmerk en de maatschappelijke organisaties die hen ondersteunen bij de implementatie van het herstelfonds na de coronacrisis en in het kader van het actieplan voor de sociale economie voor 2021, alsmede over de hervorming van het juridische en financiële kader die hiervoor noodzakelijk is. Het EESC verklaart zich bereid hierbij een stimulerende en coördinerende rol te vervullen.

Brussel, 18 september 2020.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁶⁾ PB C 283 van 10.8.2018, blz. 1.

⁽¹⁷⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 58.