

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie**
Directie Ondernemerschap

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk
DGBI-O / 19046752

Datum 17 mei 2019
Betreft Passende regels en ruimte voor sociale ondernemingen

Geachte Voorzitter,

Met deze brief geef ik, mede namens de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, richting aan de kabinetsinzet ten aanzien van sociale ondernemingen. Ook ga ik met deze brief in op de initiatiefnota 'Ondernemen met een maatschappelijke missie; (h)erkenning van Sociale ondernemingen door de BVM', die het lid Bruins (ChristenUnie) heeft opgesteld¹.

In Nederland is het aantal ondernemers, waaronder ook sociale ondernemers, in de afgelopen jaren toegenomen.² Het kabinet ziet het belang en de mogelijkheden van sociale ondernemingen, waardeert hun sociaal ondernemerschap en wil dit ook verder stimuleren. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' is dit als volgt verwoord: 'er komen passende regels en meer ruimte voor ondernemingen met sociale of maatschappelijke doelen met behoud van een gelijk speelveld.'

Om hieraan invulling te geven, gaf ik opdracht aan de Universiteit Utrecht (UU) om onderzoek te doen naar (juridische) instrumenten om sociaal ondernemerschap te stimuleren.³ Ook verscheen recent het OESO-rapport 'Boosting Social Entrepreneurship and Social Enterprises Development in the Netherlands'. Dit rapport is in opdracht van de Europese Commissie door de OESO opgesteld. Het rapport van de OESO en het onderzoek van de UU heb ik uw Kamer op 18 februari jl. toegestuurd.⁴ Beide rapporten bieden belangrijke handvaten voor het vervolg.

Hierna wordt eerst ingegaan op de beleidscontext rond sociaal ondernemerschap. Vervolgens zal ik nader ingaan op het rapport van de UU over juridische vormen voor sociale ondernemingen, de beleidsaanbevelingen van de OESO en de vervolgstappen die het kabinet wil zetten. Tot slot wordt beschreven hoe de

¹ Kamerstuk 35 040, nr. 2.

² McKinsey; Scaling the impact of the social enterprise sector, 2016. ABN-AMRO; De noodzaak van marktontwikkeling voor sociale ondernemingen 2017. PWC; Het bouwen van een ecosysteem voor sociaal ondernemerschap: de geleerde lessen uit Nederland, 2018.

³ Universiteit Utrecht; Versnelling en verbreding van sociaal ondernemerschap; een onderzoek naar de wenselijkheid van nieuwe juridische kaders, februari 2019.

⁴ Kamerstuk 32 637, nr. 354.

ruimte voor sociale ondernemingen die er nu al is, in het kader van aanbestedingen, zo goed mogelijk kan worden benut.

Beleidscontext

Toenemend belang van sociale ondernemingen

Zoals gezegd ziet het kabinet het belang en de mogelijkheden van sociale ondernemingen. Sociale ondernemingen kunnen een rol spelen bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op het terrein van bijvoorbeeld energie en klimaat, zorg, onderwijs en veiligheid. Dat geldt in beginsel voor alle ondernemingen, maar vanwege hun focus op maatschappelijke impact nemen sociale ondernemingen hierbij een bijzondere positie in.

Voor de definitie van sociale ondernemingen heeft het kabinet tot nu toe aangesloten bij de werkdefinitie die de SER gebruikt in haar advies over sociaal ondernemen.⁵ De SER definieert sociale ondernemingen als volgt:

“Sociale ondernemingen zijn zelfstandige ondernemingen die een product of dienst leveren en primair en expliciet een maatschappelijk doel nastreven, dat wil zeggen een maatschappelijk probleem willen oplossen. Naast deze imperatieve elementen zijn er twee elementen die op veel sociale ondernemingen van toepassing zijn, maar door de raad aan de visie van de ondernemer overgelaten worden: een expliciete beperking van de mogelijkheid om winst uit te keren en expliciete eisen betreffende inclusief bestuur en governance.”

Sustainable Development Goals (SDG's) en (I)MVO

De ontwikkelingen in Nederland passen in een breder internationaal kader. Door de focus op maatschappelijke impact sluit sociaal ondernemerschap naadloos aan bij het realiseren van de wereldwijde Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's).⁶ Deze ontwikkelingsdoelen zijn door de Verenigde Naties (2016) vastgesteld als de nieuwe mondiale duurzame ontwikkelingsagenda voor 2030. Sociale ondernemingen dragen bij aan de realisatie van deze ontwikkelingsdoelstellingen. Daarbij maken de OESO-richtlijnen, die uitgangspunt zijn voor het internationaal zakendoen⁷, duidelijk wat de overheid verwacht van (sociale) ondernemingen op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO).

SER-advies en vervolgacties

In het SER-advies (2015) werd een aantal specifieke uitdagingen beschreven, zoals die door sociale ondernemingen ervaren werden. Het gaat bijvoorbeeld om uitdagingen op het gebied van financiering, het verwerven van overheidsopdrachten, het meten van de impact en communiceren van hun maatschappelijke doelen en het uitleggen van het bijzondere karakter van de onderneming. In de kabinetsreactie op het SER-advies (2016)⁸ zijn deze punten uitgewerkt en in de afgelopen jaren is daar uitvoering aan gegeven, bijvoorbeeld

⁵ SER; Sociale ondernemingen: een verkennend advies 2015, p.35.

⁶ <https://www.globalgoals.org>

⁷ De OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen gaan in op ketenverantwoordelijkheid, mensenrechten, kinderarbeid, milieu en corruptie. <https://www.oesorichtlijnen.nl/oeso-richtlijnen/a/algemene-informatie-oeso-richtlijnen>

⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 246.

door het lanceren van het Impactpad⁹ en de verbetering van de informatievoorziening vanuit de Rijksoverheid.

Initiatiefnota

De initiatiefnota van het lid Bruins onderstreept de toenemende aandacht voor het belang van sociale ondernemingen. In de initiatiefnota wordt de aandacht voor en (h)erkenning van sociale ondernemingen als belangrijk verbeterpunt genoemd. De initiatiefnemer stelt dat er extra (h)erkenning nodig is 'via een juridische afbakening van transparantie over maatschappelijke doelen, het borgen van de maatschappelijke missie, de inzet van kapitaal en de rol van aandeelhouders en stakeholders'. De initiatiefnemer verzoekt om sociale ondernemingen herkenbaar te maken door middel van een modaliteit op bestaande rechtsvormen - een maatschappelijke onderneming in de vorm van een besloten vennootschap wordt dan een bv-m - en door te onderzoeken of de Code Sociale Ondernemingen, opgesteld in opdracht van Social Enterprise NL, op een vergelijkbare wijze wettelijk verankerd kan worden als de Corporate Governance Code. Naast deze juridische afbakening noemt de initiatiefnota een aantal andere activiteiten rond thema's als adequate informatievoorziening, maatschappelijk aanbesteden, het meten van impact en het verwerven van kapitaal (garantieregelingen, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en Social Impact Bonds).

Op de financieringsvraag zal ik in deze brief niet nader ingaan. Immers, sociale ondernemingen kunnen gebruik maken van een breed publiek en privaat (financierings)instrumentarium bij overheden, banken en private investeerders. Gezien het uitgebreide bestaande instrumentarium, van vroege fasefinanciering tot Seed Capital en van Social Impact Bond tot Dutch Good Growth Fund, zie ik geen aanleiding om specifiek instrumentarium te ontwikkelen voor sociale ondernemingen.

Hierna ga ik eerst in op het voorstel voor een juridische vorm voor sociale ondernemingen en zal ik vervolgens aandacht besteden aan het benutten van de bestaande ruimte voor sociale ondernemingen.

Juridische vormen voor sociale ondernemingen

Onderzoek Universiteit Utrecht; de bv-m

Het onderzoek 'Versnelling en verbreding van sociaal ondernemerschap' van de UU constateert, op basis van gesprekken met verschillende sociaal ondernemers, de behoefte van ondernemers om de maatschappelijke waarde van hun onderneming tot uitdrukking te brengen.

Sociaal ondernemers kunnen op dit moment voor dezelfde (rechts)vormen kiezen als elke andere ondernemer. De eenmanszaak, de bv en de stichting worden veelvuldig gebruikt en in iets mindere mate ook andere rechtsvormen, zoals de vof of coöperatie. De onderzoekers van de UU geven aan dat het verkennen van de introductie van een bv-m een relevante optie is voor het stimuleren van sociaal ondernemerschap als maatschappelijke variant op de bestaande bv. Een

⁹ <https://impactpad.nl/>

belangrijke meerwaarde van de bv-m, aldus het rapport, is dat beter gewaarborgd kan worden dat de maatschappelijke doelstelling van de onderneming bij wisseling van bestuurders en aandeelhouders behouden blijft. Daarnaast draagt de invoering van de bv-m bij aan het stimuleren van erkenning en herkenning van sociaal ondernemerschap in de samenleving.

In het onderzoek is ook gekeken naar het beleid inzake sociaal ondernemen in het Verenigd Koninkrijk, België, Zweden en Denemarken. Hieruit blijkt dat herkenbaarheid van sociale ondernemingen en flexibiliteit daar belangrijke overwegingen waren voor de introductie van juridische vormen. In sommige gevallen heeft een rechtsvorm, zoals de CIC in het VK, geleid tot extra aandacht voor sociaal ondernemen. De UU merkt op dat het niet duidelijk is of daardoor meer maatschappelijke meerwaarde is gecreëerd.

De UU concludeert - in afwijking van de initiatiefnota, die uitgaat van herinvestering van winst¹⁰ - dat er geen harde beperkingen zouden moeten worden opgelegd aan de bv-m inzake de uitkering van winst of de bestemming van vermogen. Daarnaast zouden stakeholders geen rol hoeven te spelen in het bestuur van de onderneming. De onderneming zou in een bestuursverslag verantwoording moeten afleggen over haar maatschappelijke doelrealisatie. Op die manier kan tegemoet worden gekomen aan de wens tot (h)erkenning van sociale ondernemingen. Door de verplichting om over de maatschappelijke doelrealisatie gericht te rapporteren wordt de onderneming volgens het rapport uitgedaagd om haar prestaties verder te verbeteren. Volgens de UU moet de bv-m alleen afstand nemen van haar predicaat 'maatschappelijk' als dit door een rechter is getoetst.

De UU acht een breed draagvlak onder ondernemers en ondernemingen een *conditio sine qua non* voor het ontwikkelen en indienen van een wetsvoorstel voor de invoering van de bv-m. De onderzoekers van de UU bevelen in hun rapport nader onderzoek aan, om te bepalen of er sprake is van een "voldoende grote acceptatie- en adoptiegraad onder ondernemingen" voor de bv-m. Het onderzoek laat namelijk nog (juridische) vragen open. Zo brengt de bv-m op een aantal aspecten kosten met zich mee voor de ondernemer. Het verantwoordingsmechanisme van de bv-m dat de UU voorstelt werkt via het bestuursverslag. Kleine ondernemingen zijn momenteel bijvoorbeeld niet verplicht om een bestuursverslag op te stellen. Sociale ondernemingen zijn doorgaans klein, dus voor hen betekent een verplichting tot verantwoording via een bestuursverslag een belangrijke nieuwe administratieve last. Voor de bv-m zal hetzelfde fiscale regime gelden als voor alle andere bv's. Dit regime is financieel niet gunstig voor ondernemingen die relatief weinig omzet en winst genereren, beneden het zogenaamde fiscaal omslagpunt. Sociale ondernemingen stellen maatschappelijke doelen boven het maken van winst en lopen dus meer dan gemiddeld het risico op dit nadeel. Hoe deze kostenaspecten door ondernemers worden meegewogen in hun keuze is op dit moment niet inzichtelijk. Ten slotte is het onderzoek van de UU vooral gericht op de bv-m. De Code Sociale Ondernemingen is bijvoorbeeld niet meegenomen in de studie van de UU

¹⁰ Kamerstuk 35 040, nr. 2.

studie, zodat ook daarnaar en naar andere mogelijkheden van herkenbaarheid nader onderzoek nodig is.

Het kabinet ziet - gelet op het regeerakkoord en de rapporten van de UU en de OESO (hierna toegelicht) - het belang van het verder stimuleren en faciliteren van de activiteiten van sociale ondernemingen. Wat een juridisch houdbare constructie is vergt nog nader onderzoek. Met name het invoeren van een nieuwe (variant van een) rechtsvorm is een ingrijpende maatregel, waarvan alle implicaties op dit moment nog onvoldoende kunnen worden overzien.

Het Kamerlid Bruins memoreert in dit verband ook het in juli 2009 door de toenmalige minister van Justitie aan de Tweede Kamer gezonden wetsvoorstel tot wijziging van Boek 2 van het BW "ter invoering van de vereniging en stichting tot instandhouding van de maatschappelijke onderneming" die vanwege de kritiek van zowel de Raad van State als de Tweede Kamer, is ingetrokken.¹¹ Hoewel dit wetsvoorstel een van een andere strekking was, vraagt de modaliteit op de bv die wordt voorgesteld in de initiatiefnota derhalve evenzeer een gedegen afweging.

OESO - Registratiesysteem

De OESO heeft het bestaande Nederlandse ecosysteem voor sociale ondernemingen geanalyseerd en doet in haar rapport aanbevelingen aan de Nederlandse overheid om dit ecosysteem te versterken. De OESO stelt voor om de zichtbaarheid van sociale ondernemingen te vergroten door een eenduidige definitie te hanteren en een register voor sociale ondernemingen te openen. Dit register zou kunnen worden beheerd door een bestaand of een nieuw op te richten autoriteit (publiek of privaat, maar idealiter gebaseerd op samenwerking tussen beide). Het register dient de herkenbaarheid van sociale ondernemingen en vermindert risico's van 'greenwashing'.

Het advies van de OESO ligt in lijn met de benadering van de Code Sociaal Ondernemen als grondslag voor een label zoals dit is weergegeven in de initiatiefnota. Anders dan het UU-rapport gaan beide ervan uit dat de gewenste mate van bescherming tegen misbruik van het sociale 'label' kan worden bereikt door adequate monitoring op de naleving van een code.

De OESO roept op om te komen tot een autoriteit die sociale ondernemingen zal registreren en monitoren. Dit roept de vraag op welke partijen bereid en in staat zouden zijn om deze taak op zich te nemen en hoe omgegaan wordt met de kosten die dit met zich meebrengt. Het kabinet hecht daarom belang aan meer inzicht in de mogelijkheden van een dergelijk registratiesysteem, waarmee de (h)erkenning van sociale ondernemingen zou kunnen verbeteren.

Vervolgstappen

Het kabinet onderschrijft het belang van sociale ondernemingen voor de maatschappij. Het onderzoek van de UU en het rapport van de OESO wijzen er daarbij op dat sociale ondernemingen nog niet altijd optimaal worden (h)erkend. Het kabinet wil daarom in samenspraak met het veld, op grond van het regeerakkoord en gelet op beide rapporten, verkennen op welke wijze het beste

¹¹ Kamerstuk 32003, nr. 7.

kan worden voorzien in de behoefte aan een betere (h)erkenning van sociale ondernemingen.

Een onderdeel hiervan is het formuleren van een eenduidige definitie van het begrip sociale onderneming. Hierbij is sprake van een zekere spanning tussen de behoefte om 'de lat hoog te leggen' en stevige eisen te stellen op het gebied van primair maatschappelijke doelstelling, oormerken van winst en kapitaal voor deze doelstelling en het betrekken van stakeholders, en anderzijds de behoefte om alle mogelijke vormen van ondernemerschap met maatschappelijke waarde te omarmen. Het is verheugend om te zien dat steeds meer ondernemingen aandacht hebben voor de maatschappelijke impact voor hun producten en diensten, actief zijn op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en hechten aan duurzaamheid.

Gezien het regeerakkoord, de uiteenlopende rapporten, de vragen die daaruit voortvloeien en de ervaringen in omliggende landen, acht ik een verdere verkenning van de behoeften van sociale ondernemers en de mogelijkheden voor betere (h)erkenning van sociale ondernemingen nodig. Ik betrek hierbij het voorstel van het Kamerlid Bruins om de Code Sociaal Ondernemen wettelijk te verankeren. Daarbij zal nadrukkelijk worden gekeken naar de toepasbaarheid, handhaafbaarheid en de kosten en baten van de verschillende opties voor de onderneming en de overheid.

Ruimte voor sociale ondernemingen benutten

Tegelijkertijd is het van belang dat de reeds bestaande ruimte om sociale ondernemingen te faciliteren ook zo goed mogelijk wordt benut: los van de bovenstaande voorstellen, is het op grond van de Aanbestedingswet 2012 reeds mogelijk om voor specifieke maatschappelijke problemen of vraagstukken nadere eisen te verbinden aan overheidsopdrachten. Overheden kunnen bij het vormgeven van opdrachten kansen creëren voor sociale ondernemingen. Dit vergt aandacht en inspanning aan de kant van de inkopers. Zo kunnen zij sociale eisen en criteria betrekken bij aanbestedingen, die voor alle ondernemingen gelden maar waaraan sociale ondernemingen meestal makkelijker kunnen voldoen.

Artikel 2:82 van de Aw 2012 maakt het daarnaast mogelijk om deelname aan een specifieke aanbesteding voor te behouden aan ondernemers die aan de voorwaarden uit dat artikel voldoen¹². Het gaat hierbij om ondernemers die als hoofddoel hebben mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te re-integreren en tenminste 30% van deze doelgroep zelf in dienst hebben. Dit betreft een deel van de groep 'sociale ondernemers' waar het regeerakkoord en de initiatiefnota op doelen. Ook kan met toepassing van artikel 2.82 Aw 2012 de deelname aan een aanbestedingsprocedure worden voorbehouden aan sociale werkplaatsen.

Aanbestedende diensten werken samen aan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). Binnen het Rijk zijn de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en

¹² Kamervragen (Aanhangsel) 2018-2019, nr. 85.

Werkgelegenheid en Economische Zaken en Klimaat hierbij betrokken. Ik wil in overleg met andere partijen binnen dit programma de mogelijkheden bezien om ook het sociaal opdrachtgeverschap sterker neer te zetten.

Tot slot

De vervolgaanpak van het kabinet bouwt voort op de activiteiten zoals in de kabinetsreactie op het SER-advies (2016) uitgewerkt zijn¹³ en de aanbevelingen die voortvloeien uit het rapport van de UU en de OESO. De initiatiefnota is daarnaast mede bepalend voor de gedachtenvorming over sociaal ondernemerschap. Het doel van de aanpak blijft om de ontwikkeling van sociale ondernemingen te stimuleren en te faciliteren. Ik zal in overleg met andere overheden (G4, G40 en provincies) bezien op welke manier sociale ondernemingen nog beter kunnen worden gefacilieerd bij het (inter)nationaal zakendoen. Daarbij houdt het kabinet oog voor het behoud van een gelijk speelveld.

Ten behoeve van een betere herkenbaarheid van sociale ondernemingen zal ik de komende periode op grond van het regeerakkoord en gelet op beide rapporten de mogelijkheden voor betere (h)erkenning van sociale ondernemingen in kaart brengen, evenals de behoefte daaraan en het draagvlak daarvoor onder ondernemers. Omdat ik de uitkomsten van het debat in uw Kamer over de initiatiefnota hier graag bij betrek, is de planning van het vervolg daar mede van afhankelijk. Ik streef ernaar uw Kamer voor het einde van dit jaar te informeren over de stand van zaken, inclusief de vervolgstappen.

Hoogachtend,

mr. drs. M.C.G. Keijzer
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

¹³ Kamerstuk 32 637, nr. 246.