

Vergaderjaar 1995–1996

24 417

Regeling van tijdelijke bijdragen aan havenbedrijven voor herstructurering van de arbeidsvoorziening in havens ter vervanging van hoofdstuk V van de Werkloosheidswet (Wet tijdelijke bijdrage herstructurering arbeidsvoorziening havens)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

§ 1. Inleiding

In het voorliggende wetsvoorstel komt hoofdstuk V van de Werkloosheidswet (WW) te vervallen. Thans is in dat hoofdstuk ondergebracht de zogenaamde bijdrageregeling havenarbeidsreserve. De bestaande ontvangers van deze bijdragen, werkgevers die een arbeidspool in stand hielden in bepaalde havengebieden, moeten worden geherstructureerd vanwege de ingrijpende veranderingen die in het havenbedrijf hebben plaatsgehad. De regering meent, dat deze herstructurering, die bijdraagt aan verbetering van de arbeidsvoorziening in de havens, met een tijdelijke bijdrage moet worden ondersteund. Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

In dit algemene deel van de toelichting wordt in paragraaf 2 een korte uiteenzetting over de werking van de bestaande havenbijdrageregeling gegeven. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de geschiedenis van de regeling. In paragraaf 4 wordt geschetst op grond van welke overwegingen is besloten tot intrekking van deze havenbijdrageregeling. In paragraaf 5 komt het overleg dat over intrekking is gevoerd met de sociale partners in de havens aan de orde. In paragraaf 6 wordt de hoofdlijn van de tijdelijke bijdrage regeling uiteengezet. In paragraaf 7 tenslotte worden de geldelijke gevolgen belicht.

§ 2. De werking van de havenbijdrageregeling

Op grond van artikel 69, eerste lid, van de Werkloosheidswet (WW), kan de Minister werkgevers die voor hun havenarbeiders een loongarantieregeling hebben getroffen aanwijzen voor een geldelijke bijdrage uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). In het, op grond van artikel 69, vijfde lid, van de WW, getroffen besluit van 24 december 1986 (Stcrt. 1986, 250) is een aantal eisen opgenomen, waaraan zo'n loongarantieregeling moet voldoen. Globaal genomen komt het hierop neer dat over niet gewerkte uren tenminste het toepasselijke minimumloon moet worden betaald.

Op grond hiervan zijn thans in zes havengebieden werkgevers aangewezen als bijdragegerechtigde. Het volgende staatje laat zien om welke havengebieden en om welke werkgevers het gaat.

Tabel 1: de werkgevers die in aanmerking komen voor een bijdrage op grond van de bijdrageregeling havenarbeidsreserve

Havengebied:	Rotterdam:	Amsterdam:	Delfzijl:	Vlissingen:	Terneuzen:	Zaandam:
Aangewezen werkgever:	Stichting Samenwerkende Havenbedrijven (SHB)	Stichting Samenwerkende Havenbedrijven (SHB)	Havenbedrijf Delfzijl BV en Transit Center Eemshaven BV.	De NV Haven van Vlissingen	Aug. de Meijer BV; Terneuzen Ovet Bv.	Stichting «Het Centraal Administratiebureau voor Zaandam en de IJmond»
Aanvullende opmerkingen	In deze stichting nemen diverse havenbedrijven deel.	In deze stichting nemen diverse havenbedrijven deel	Deze werkgevers zijn verenigd in de Stichting Eemsmond		Deze werkgevers zijn verenigd in de Stichting Scheldemond	

De bijdrage die deze werkgevers ontvangen omvat niet de volledige loonkosten die met het aanhouden van een loongarantierегeling samenhangen. In artikel 70, eerste lid, van de WW, is bepaald dat Onze Minister bepaalt over welke kosten een bijdrage mogelijk is, en welk deel van die kosten wordt vergoed.

De systematiek voor de berekening van het subsidiepercentage loopt sterk uiteen. Zo geldt voor de in het havengebied Terneuzen aangewezenen een vergoeding van 45%, genomen over – globaal gezegd – 80% van de relevante kosten. Voor de aangewezenen in de havengebieden Rotterdam en Amsterdam geldt terzake een heel andere systematiek. Voor hen geldt dat het vergoedingspercentage gerelateerd is aan de mate van improduktiviteit en, zij het stapsgewijze, kan variëren van 0 tot 52% van de relevante kosten. Voor de andere havengebieden gelden andere regelingen. Tenslotte is voor alle havengebieden het aantal personen ten aanzien van wie een bijdrage in de leegloopkosten wordt verstrekt, gebonden aan een maximum. Tot 1986 gold dit overigens niet voor de SHB-en van Amsterdam en Rotterdam. Voor die havengebieden wordt sedertdien per kalenderjaar een maximum vastgesteld. Voor de andere havengebieden gelden vaste maxima. Met hantering van zulke maxima kan worden voorkomen dat ook voor structureel overcompleet personeel in de havenarbeidsreserve een bijdrage in de leegloopkosten wordt verstrekt. Immers, de bijdrageregeling is bedoeld voor tijdelijk overcompleet door (korte) dalen in het aanbod van lading.

§ 3. De geschiedenis van de bijdragen aan havenbedrijven

Het verdere verleden

De huidige havenbijdrageregeling in hoofdstuk V van de WW heeft een lange voorgeschiedenis. Al vanaf 1916 heeft de overheid bijgedragen in de leegloopkosten van havenwerkgevers.

Er was sprake van onvoorspelbare wisselingen in de goederenaanvoer. De communicatiemogelijkheden, ook die tussen schip en haven waren beperkt, evenals overigens de navigatietechnieken. Bovendien speelde de wilde vaart een duidelijke rol in de goederenaanvoer. Vertragingen door externe factoren, bijvoorbeeld door mist, technische storingen op zee, of door havenstakingen in het buitenland, kwamen met grotere vertraging ter kennis van de ontvangende haven. In dit licht kon van een werkplanning niet of nauwelijks sprake zijn.

Voordat de overheid door bijdrageverlening bij de gang van zaken in het havengebeuren werd betrokken konden havenwerkgevers als zij een schip te lossen hadden een beroep doen op drie soorten personeel: hun eigen vaste personeel, het los-vaste personeel en het losse personeel. Als er

werk was, had uiteraard het eigen personeel de voorkeur en kwamen de losse werknemers op de laatste plaats. Van dag tot dag werd bekeken, hoeveel personeel nodig was. Regels voor de verdeling van de beschikbare arbeid onder het losse en los-vaste personeel waren er niet. Van een recht op inkomensbescherming was evenmin sprake. Bij werkloosheid was een beroep op de armenzorg of op de kas van de vakbeweging nodig. Wanneer het in de rest van het bedrijfsleven slecht ging was er uiteraard een overschot aan losse werknemers, dat zich voor havenwerk aanbood.

De bedoeling van steunverlening door de overheid was in eerste instantie de slechte sociale omstandigheden van de vele losse havenarbeiders te bestrijden. Van 1945 tot 1971 verleende het Ministerie van Sociale Zaken een bijdrage in de kosten van bestaanszekerheidsregelingen voor de havenarbeidsreserve in een aantal gemeenten, waaronder Rotterdam en Amsterdam. Voorwaarde was wel dat voor de havenwerkers een loongarantie bestond voor het geval geen werk voorhanden was.

In 1971 werd de toenmalige bijdragegenietende werkgevers meegedeeld dat in het kader van de noodzakelijke bezuiniging op overheidsuitgaven de bestaande, rechtstreeks ten laste van de Rijksbegroting komende, verstrekking van bijdragen zou worden beëindigd. Vanaf 1973 zouden de havenwerkers bij leegloop een beroep moeten doen op het wachtgeldfonds. Het ging bij leegloop immers, zo luidde de redenering, om een vorm van tijdelijke werkloosheid. Met de beëindiging van de verstrekking van bijdragen zou ook de voorwaarde van volledige loondoorbetaling bij improductiviteit komen te vervallen. Deze voorstellen stuitte op heftig verzet van de sociale partners. Uiteindelijk heeft, na een vijfjarige discussie over de oude regeling, het parlement ingestemd met het regeringsvoorstel om de huidige havenbijdrageregeling, gefinancierd en uitgevoerd door het AWF, in de WW op te nemen. Deze regeling is per 1 januari 1976 van kracht geworden (Wet van 6 april 1977, (Stb. 1977, 226).

De regering beargumenteerde het handhaven van een bijdrageregeling voor havenwerkgevers hoofdzakelijk vanuit de nadelige gevolgen van een tariefsverhoging die van het wegvallen van de bijdrage het gevolg zou zijn. Reders zouden met hun ladingpakketten naar andere havens uitwijken, wat ook voor de werkgelegenheid in van de havenactiviteiten afhankelijke bedrijven negatieve gevolgen zou hebben. De havenarbeidsreserves zouden worden opgeheven. Immers zouden reservehavenwerkers bij werkloosheid een beroep op de WW hebben moeten doen. Dit zou voor hen de verplichting hebben meegebracht ander passend werk, desnoods buiten de havens, te aanvaarden. Hierdoor zou de voor de havens zo noodzakelijke deskundigheid kunnen wegglekken. Voorts zou het vervallen van inkomenszekerheid voor reserve-personeel de arbeidsrust in de havens niet bevorderen¹. Omdat toen nog het Rijk de helft van de lasten van het AWF voor zijn rekening nam, kwam ook de helft van deze bijdrage ten laste van de schatkist. Hieraan kwam een einde, toen met ingang van 1 januari 1982 de Rijksbijdrage aan het AWF werd stopgezet.

Het recente verleden

Vanaf 1982 hebben zich, met name in de havengebieden van Rotterdam en Amsterdam ontwikkelingen voorgedaan die voor de toepassing van de havenbijdrageregeling gevolgen hebben gehad.

Het rapport van de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij

In 1983 bracht de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij (NEHEM) het «Structuurverbeteringsplan voor de conventionele stukgoedstuwadoorssector in de Nederlandse havens» uit. Door de ontwikkelingen

¹ Zie hieromtrent ook Kamerstukken II 1975/76, 14 005, nr. 3, blz. 7 en 8.

in het havenbedrijf was een zeker structureel overcompleet aan havenwerkers ontstaan. Tegelijkertijd diende er bij de oplossing hiervan te worden toegezien dat geen erosie van deskundigheid in de havens zou optreden. Genoemd plan voorzag in aanzetten voor een aanpak van dit probleem. Over dit plan sloten de sociale partners deel-akkoorden. Aan deze akkoorden was een tijdelijk toenemend beroep op de bijdrage-regeling inherent. De toenmalige bewindslieden gingen, na advies van het bestuur van het AWF, en van de Sociale Verzekeringsraad te hebben ingewonnen, met de afspraken akkoord. Zij wilden hiermee de sociale partners de gelegenheid geven, hun plannen ter oplossing van de werkgelegenheidsproblematiek op te lossen. Beide akkoorden liepen op 1 juli 1985 af.

De akkoorden «Lems» en «Van der Louw»

Na afloop van de NEHEM-akkoorden bleek de werkgelegenheidsproblematiek in de Rotterdamse en Amsterdamse havens nog niet te zijn opgelost. In verband hiermee werd in 1986 voor Amsterdam het «akkoord Lems» en voor Rotterdam het «akkoord Van der Louw» gesloten. Zij bevatten bepalingen over vervroegde uittreding, aannemingsbeleid t.a.v. leerlingen en dergelijke. Zij bevatten ook de afspraak dat voor de contractperiode (1985 tot en met 1990) alleen voor de zogenaamde «service-leegloop» een bijdrage op het tot dan toe gebruikelijke niveau zouden ontvangen. Onder «service-leegloop» werd verstaan de mate van leegloop die minimaal nodig is om binnen de havens een goed service-niveau te handhaven. Voor de meerdere improductiviteit – hier ging het in feite om improductiviteit wegens structureel overcompleet – voorzagen de akkoorden in vergoeding tot 70% van de met de loongarantieregeling samenhangende loonkosten over die improductieve uren.

Hoewel de bijdrageregeling havenarbeidsreserve niet is bedoeld voor structureel overcompleet stemden de toenmalige bewindslieden in met het overeengekomene. Men wilde ook hier de sociale partners tegemoetkomen in hun streven de werkgelegenheidsproblematiek op te lossen.

§ 4. De motieven voor intrekking van de bijdrageregeling

De regering heeft zich na de afloop van de hierboven, in paragraaf 3 genoemde akkoorden «Lems» en «van der Louw» nadrukkelijk de vraag gesteld of handhaving van de bijdrageregeling havenarbeidsreserve gewenst is.

De regering is tot de conclusie gekomen dat dit niet langer het geval is. Zowel door ontwikkelingen op het terrein van de sociale verzekeringen als op dat van de arbeidsomstandigheden en de arbeidsmarktregulering acht de regering de oorspronkelijke motieven voor de regeling niet meer valide. In de eerste plaats is hierbij van belang dat de regering wil komen tot een situatie waarbij in het algemeen meer verantwoordelijkheden bij de sociale partners worden gelegd. Hierop en op de sociale en economische aspecten wordt hierna achtereenvolgens ingegaan.

Juiste verdeling van verantwoordelijkheden

De opvang van pieken en dalen in de productie behoort tot de verantwoordelijkheid van individuele bedrijven of, zo men zich aansluit, tot de verantwoordelijkheid van bedrijfsgenoten. De taak van de overheid is beperkt tot een algemeen basisniveau aan ordening en bescherming. Slechts in zeer bijzondere omstandigheden kan de overheid gedwongen zijn tijdelijke opvang van specifieke problemen te bieden. Zoals hieronder wordt betoogd zijn er voor de bedrijfstak havens geen bijzondere sociale noch economische motieven meer aanwezig om blijvende steun in de leegloopkosten te geven vanuit de collectieve sector.

De sociale aspecten van de bijdrageregeling

Zet men de vroegere sociale omstandigheden van het losse havenpersoneel af tegen de huidige dan kan volgens de regering de conclusie slechts zijn dat het nodige ten goede is veranderd. Zo is door de ontwikkeling van ons sociaal zekerheidsstelsel de inkomensonzekerheid bij werkloosheid in belangrijke mate teruggedrongen. Mede door toegenomen overheidsbemoeienis, gepaard aan verdergaande technische ontwikkelingen is de werktuigveiligheid aanzienlijk toegenomen en is de kwaliteit van de arbeid in het algemeen en de kwaliteit van ordenende en sturende regelgeving sterk verbeterd.

De economische aspecten van de bijdrageregeling

Uit paragraaf 3 blijkt dat in het verleden ook economische motieven voor handhaving van de bijdrageregeling zijn gebruikt.

In dit verband moet thans evenwel worden geconstateerd dat zich zowel in de verschijningsvorm, als in de laad- en lostechnieken de nodige ontwikkelingen hebben voorgedaan. Containerisering, mechanisering en automatisering hebben zich juist ook in de havens doorgezet. Hierbij komt nog dat ontwikkelingen op het gebied van de communicatietechniek en navigatietechniek de onvoorspelbaarheid van wisselingen in het ladingaanbod tenminste relatief hebben doen afnemen. In zo'n situatie moet men zich volgens de regering terdege afvragen of handhaving van de loonkostensubsidie, die de bijdrageregeling in feite toch is, niet contra-productief werkt.

Deze kan er immers toe leiden dat de beschikbaarheid van arbeidskracht ten opzichte van het beschikbaar zijnde werk te groot blijft of zich langzamer dan bij afwezigheid van zo'n subsidie aan de hoeveelheid voorhanden werk aanpast. Verder kan er in de sfeer van de loonvorming een vertekenende uitstraling van uitgaan in die zin dat de loonvorming zich niet of langzamer dan anders beweegt in de richting die voor de betreffende sector efficiënt is. Anders gezegd: economische inefficiëntie door relatieve of absolute overcapaciteit aan arbeidskracht kan het tariefdrukkend effect van loonkostensubsidies verminderen of wegnemen. Dat in de stukgoedsector overcapaciteit aan arbeidskracht geen onbekend verschijnsel is, moge met name blijken uit de specifieke regelingen die voor Amsterdam en Rotterdam hebben gegolden in de periode van 1983 tot en met 1990 (zie hiervoor ook het slot van paragraaf 3).

Internationale aspecten

– Verdragen

Voor het beleid ten aanzien van de havengebieden is in de eerste plaats van belang het ook door Nederland bekrachtigde Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) van 27 juni 1973 (Trb. 13 mei 1974, 70) over de sociale gevolgen van nieuwe laad- en losmethoden in de havens. De meest belangrijke bepalingen daarin zijn de volgende.

Artikel 2, eerste lid, verklaart tot kwestie van nationaal beleid dat alle betrokkenen worden aangemoedigd de havenarbeiders zoveel mogelijk een duurzame of regelmatige arbeid te waarborgen. Lid 2 stelt onder meer dat havenarbeiders in ieder geval minimumtijdvakken van tewerkstelling of een minimuminkomen moet worden gegarandeerd. In artikel 4, tweede lid, is bepaald dat als personeelsreductie nodig is, al het nodige moet worden gedaan om de gevolgen daarvan voor havenarbeiders zoveel mogelijk te voorkomen of te verzachten. In artikel 7 staat dat in het uiterste geval door nationale wetgeving het verdrag ten uitvoer moet worden gebracht.

Ook van 27 juni 1973 dateert aanbeveling 145 van de Algemene Conferentie van de ILO (Trb. 13 mei 1974, 70). Hier zijn met name de

onderdelen A en B van die aanbeveling van belang. In onderdeel A komt tot uiting dat zoveel mogelijk gekomen moet worden tot garantie van duurzame of regelmatige arbeid. Als die garantie niet kan worden gegeven moeten, volgens onderdeel B, afhankelijk van onder meer de economische situatie garanties worden gegeven over werk en/of inkomen. Die garantie kan worden gegeven door gegarandeerde minimum-tewerkstelling, presentiegeld als er geen werk is, een werkloosheidsuitkering of een combinatie van deze zaken. Als afvloeiing van havenwerkers onvermijdelijk is moeten die werknemers, zo stelt artikel 10, geldelijk worden beschermd. Dit kan door toelagen van de werkgever of door werkloosheidsuitkeringen.

– Regelingen in andere Noordzeekuststaten

Bezien vanuit concurrentie-oogpunt zijn Antwerpen en Hamburg voor de Nederlandse havens de belangrijkste tegenspelers. Van deze is Antwerpen de belangrijkste. De Belgische overheid draagt in de leegloopkosten van de havens bij door middel van de reguliere werkloosheidsuitkering. Deze uitkering bedraagt 60% van het basisloon en wordt bij wijze van garantieloon verstrekt. Daarnaast ontvangen specifieke groepen havenarbeiders bij werktekort een minimale aanvulling van de werkgever (de zogenaamde «aanwezigheidsvergoeding»).

In Hamburg worden bij werktekort eveneens garantielonen betaald. Het niveau ervan ligt op ongeveer 75% van het basisloon, behorend bij de vroege zaterdagdienst. De kosten hiervan komen ten laste van het havenbedrijfsleven. De financiering ervan gebeurt door opslag op de behandelde tonnage. Over dit onderdeel van de internationale concurrentiepositie heeft de regering geconcludeerd, dat er geen achterstand is van de Nederlandse havens, omdat buitenlandse havens systematisch aanzienlijke subsidies van hun overheden zouden ontvangen. Hiermee wil tevens gezegd zijn dat het argument dat intrekking van de bijdrage-regeling de concurrentiepositie van de havens geweld zou aandoen volgens de regering niet opgaat.

Aan de hierboven aangeduide internationale aspecten kan de regering geen argument ontlenen de bijdrageregeling te handhaven. Met ons sociale verzekeringsstelsel meent de regering ruimschoots te voldoen aan hetgeen verdragsrechtelijk is vereist. Wel verschaft het ILO-verdrag van 1974 een grond om tot een finale, tijdelijke herstructureringsregeling van de havenbijdrage te komen, zoals door de regering wordt voorgesteld.

Argumenten voor beëindiging van de bijdrageregeling

In hetgeen eerder in deze paragraaf is opgemerkt liggen de eerste argumenten voor beëindiging van de bijdrageregeling reeds besloten. Er zijn echter nog andere argumenten die voor afschaffing pleiten. Het eerste is de beperkte handhaafbaarheid van de regeling. Zo geldt dat aan subsidiëring in verband met improduktiviteit een moeilijke verifieerbaarheid van relevante gegevens inherent is. Zo is bijvoorbeeld de grens tussen structureel overcompleteet en improduktiviteit wegens wisselingen in het ladingaanbod lang niet altijd goed zichtbaar.

Tegen deze achtergrond mag niet onvermeld blijven dat ook in andere sectoren van het bedrijfsleven onvoorzienbare wisselingen in de productie zeker geen onbekend verschijnsel zijn. Die sectoren kennen geen regelingen op grond waarvan een deel van het ondernemersrisico – middels het AWF – door de rest van het bedrijfsleven wordt overgenomen.

Verder blijft de economische ontwikkeling van onze havens een punt van nadrukkelijke aandacht. Met name ook de voortdurende aandacht van de overheid voor infrastructurele ontwikkeling rondom de havens moge daarvan blijken geven.

Al het voorgaande afwegende meent de regering dat thans geen termen meer aanwezig zijn om de bijdrageregeling te handhaven.

Raadpleging Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica)

Begin mei 1995, dat wil zeggen na afronding met het overleg met de sociale partners in de havens (zie hiervoor paragraaf 5) heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Tica gevraagd, de voorgestelde regeling waar nodig van technisch commentaar te voorzien.

Dit commentaar werd genoemde minister op 31 mei 1995 aangeboden.¹ Waar nodig wordt in het vervolg van deze toelichting naar dat commentaar verwezen of op dat commentaar ingegaan.

Overige adviezen

Op 15 mei 1995 heeft de Nationale Havenraad een spontaan advies uitgebracht over de gevolgen van de regeling tot verlening van tijdelijke bijdragen in de herstructureringskosten voor de havengebieden Vlissingen, Delfzijl, Terneuzen en Zaanstad. Dit advies komt aan de orde in paragraaf 6 onder «Ontbreken herstructurering in kleinere havens».

§ 5. Overleg met de sociale partners

Reeds in 1993 heeft de vorige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in diverse gesprekken met de sociale partners in de havens te kennen gegeven, op de in paragraaf 4 aangeduide gronden te willen komen tot beëindiging van de havenbijdrageregeling.

Eind 1993 zette een werkgroep, bestaande uit de sociale partners en ambtenaren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de vooren nadelen van beëindiging op een rij. Op het punt van de zin van arbeidspools was de werkgroep eensluidend in haar opvatting. Arbeidspools bieden een zinvolle regulering van de arbeidsmarkt in de havens. Daarnaast blijft zo vakbekwaamheid voor de havens behouden, waarvan positieve impulsen uitgaan naar de arbeidsveiligheid. Voor wat betreft de financiering van arbeidspools liepen de meningen sterk uiteen. De sociale partners meenden dat financiering vanuit de collectieve sector geboden blijft in verband met handhaving van de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens. Voorts meenden sommigen dat de deelneming aan betaalde en kwalitatief goede arbeid en de bevordering van werkgelegenheid – kerntaken voor het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – een ondersteunende taak ten aanzien van de havenpools inhoudt. De ambtenaren daarentegen kenden meer gewicht toe aan de hernieuwde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners, waarbij de overheid een basisniveau aan sturing en ordening aanbiedt.

Alles overwegende bood de vorige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de sociale partners eind 1993 aan, de havenbijdrageregeling na 1994 te beëindigen met dien verstande dat voor 1995 tot en met 1999 voor de aangewezen havenwerkgevers een bijdrage mogelijk zou blijven van 100, 75, 50, en 25% van de bijdrage over 1994. Partijen zouden 1994 dan kunnen gebruiken om onderling te bezien hoe in de verschillende havens het best op de beëindiging van de regeling zou kunnen worden ingespeeld.

Los van dit proces werden voor de Rotterdamse havens al in 1993 plannen ontwikkeld om te komen tot een commercieel zelfstandige draaiende havenpool. Eind 1994 sloten sociale partners in de Rotterdamse havens een akkoord dat voorzag in een structureel via het wachtgeldfonds voor de havens gefinancierde havenpool. Ook zou de havenpool de centrale instantie voor de arbeidsvoorziening in dat havengebied worden.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In het Amsterdamse havengebied zijn besprekingen gaande over de herstructurering van de bestaande havenpool (SHB-Amsterdam). Een van de voorstellen van werkgeverszijde voorziet in een haven-pool, verdeeld in twee sub-pools. De eerste pool, groot 125 personen, moet voorzien in 80% van de behoefte aan wisselend inzetbaar havenpersoneel. De tweede pool, groot circa 270 personen, moet voorzien in de rest van die behoefte. Van de overige havengebieden werd niet vernomen van regelingen die op de beëindiging van de havenbijdrageregeling inspelen.

De Amsterdamse en Rotterdamse plannen zijn eind 1994 en begin 1995 diverse malen onderwerp van gesprek geweest tussen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners. In dat verband is ook het vraagstuk van publieke financiering via het wachtgeldfonds versus meer private financiering van de havenpool onderwerp van bespreking geweest in een werkgroep van sociale partners en ambtenaren. Deze werkgroep bracht de Minister een verdeeld advies uit. De sociale partners voorzagen grote problemen met betrekking tot het draagvlak, indien fondsvorming langs private weg zou moeten plaatsvinden. De ambtenaren meenden dat, vanuit de hernieuwde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners, publieke financiering van havenpools via het wachtgeldfonds niet in de rede ligt. Ook de Minister van Sociale en Werkgelegenheid was deze laatste mening toegedaan. Zijn voorkeur gaat uit naar private financiering, eventueel ondersteund door algemeen verbindendverklaring van terzake door de sociale partners gemaakte afspraken.

Op 14 maart 1995 heeft een laatste overleg plaatsgehad met sociale partners uit de havens van Rotterdam en Amsterdam. In die vergadering is overeenstemming bereikt over de regeling, zoals die thans in de vorm van een wetsvoorstel voorligt. Het gezamenlijk persbericht, alsmede de bevestiging van de hoofdlijnen van de inhoud van het akkoord zijn als bijlage bij deze memorie gevoegd.¹

§ 6. De inhoud van de regeling

Het doel van het voorliggend wetsvoorstel is tweërlei.

In de eerste plaats wordt beoogd, de havenbijdrageregeling, neergelegd in hoofdstuk V van de WW, in te trekken.

In de tweede plaats wordt beoogd om, in havengebieden waarin gekomen wordt tot zelfstandig opererende havenpools, uiterlijk tot over 1999 een tijdelijke bijdrage te leveren in de kosten van herstructurering, te betalen uit het Algemeen Werkloosheidsfonds. Deze bijdrage wordt verstrekt op declaratiebasis per kalenderjaar.

In het navolgende worden de diverse elementen van deze herstructureringsbijdrageregeling toegelicht.

Het maximum dat aan herstructureringsbijdrage kan worden ontvangen

De regeling voorziet erin dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vaststelt op welke herstructureringsbijdrage in totaal in het betreffende havengebied maximaal recht bestaat over de periode van 1996 tot en met 1999.

Het ligt in de bedoeling hierbij als maximum aan te houden: 4 maal het bedrag dat op grond van de havenbijdrageregeling gemiddeld over 1993 en 1994 in dat havengebied is uitgekeerd. Bovendien kan er door het betreffende havengebied voor worden gekozen over 1995 geen bijdrage op grond van de havenbijdrageregeling te ontvangen, doch een herstructureringsbijdrage. In dat geval zal voor de maximale herstructureringsbijdrage over 1995 als uitgangspunt worden aangehouden het bedrag dat op grond van de havenbijdrageregeling gemiddeld over 1993 en 1994 in het havengebied is uitgekeerd. Het opnemen van bovenbedoelde keuze moet begrepen worden tegen de achtergrond van het feit herstructure-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

ringen in de havens reeds in 1995 zouden kunnen worden ingezet. In het havengebied Rotterdam zal ook daadwerkelijk in de loop van dit jaar reeds een nieuwe havenpool gestalte krijgen. In zo'n geval worden dus in 1995 reeds kosten voor herstructurering gemaakt. Met name wanneer die herstructureringskosten hoger zouden zijn dan de bijdrage op grond van de huidige bijdrageregeling over 1995 acht de regering het voor de hand liggend om ook voor deze eerste kosten een herstructureringsbijdrage mogelijk te maken.

De bovenbedoelde maxima gelden als uitgangspunt. Reeds nu echter wil de regering kenbaar maken dat het voor het havengebied van Amsterdam die maxima hoger wil vaststellen.

Hierbij spelen twee factoren een rol.

In de eerste plaats doet zich in de Amsterdamse havens het verschijnsel voor dat voor de meeste goederensoorten het ladingaanbod afneemt, terwijl tegelijkertijd de Amsterdamse havens de belangrijkste havens voor wat betreft cacao-aanvoer blijven. De cacao-aanvoer wordt echter hierdoor gekenmerkt dat die aanvoer slechts in een beperkt deel van het jaar plaatsvindt (oktober t/m maart) en bovendien die aanvoer in geringe mate gecontaineriseerd is. Dit bijeen leidt ertoe dat in de Amsterdamse havens sprake is van hoge leegloop in verhouding met de andere Nederlandse zeehavens.

In de tweede plaats is het zo dat een van de grotere Amsterdamse havenbedrijven – Combined Terminals Amsterdam – op het moment waarop dit wetsvoorstel wordt ingediend in zeer ernstige moeilijkheden verkeert. Omdat dit bedrijf een van grootste afnemers van de diensten van de Amsterdamse havenarbeidsreserve was, betekent dit voor die arbeidsreserve dat daarin een aanzienlijk structureel overcompleet zal ontstaan.

Hierdoor is naar het oordeel van de regering ten opzichte van de andere Nederlandse zeehavens een zodanig bijzondere situatie ontstaan dat de regering uitsluitend voor herstructurering van arbeidsvoorziening in de Amsterdamse havens meer geld wil uittrekken dan bovenbedoeld maximum. Dat maximum zou, genomen over de jaren 1995 tot en met 1999, voor de Amsterdamse havens uitkomen op ongeveer 15 miljoen gulden. De regering zal voor die periode echter een bedrag van 24,1 miljoen gulden voor herstructureringsbijdragen beschikbaar stellen. Deze verhoging van ongeveer 9 miljoen gulden is gebaseerd op de extra kosten die men in de Amsterdamse haven verwacht in verband met opleiding van havenpersoneel en outplacement van overtollig havenpersoneel.

De verdeling van de herstructureringsbijdragen over de jaren 1995 tot en met 1999

In artikel 5 van het wetsvoorstel is bepaald dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per havengebied bepaalt hoe het voor het betreffende havengebied geldende maximum aan herstructureringsbijdrage over de jaren 1995 tot en met 1999 wordt verdeeld.

De regering meent dat bij die verdeling rekening moet worden gehouden met twee verschijnselen. In de eerste plaats zullen de meeste herstructureringskosten worden gemaakt bij de aanvang van de herstructurering en in de eerste jaren daarna. Bij de verdeling van de bijdragen over genoemde jaren dient hiermee rekening te worden gehouden. In de tweede plaats moet ervoor gewaakt worden dat het Algemeen Werkloosheidsfonds in de eerste jaren van de overgangperiode met te hoge bijdragelasten wordt geconfronteerd. Daarom zal bij de invulling van genoemde verdeling als uitgangspunt het volgende stramien worden gehanteerd:

1995, 1996 en 1997: maximaal 160% van het gemiddelde bedrag over 1993 en 1994;

1998: maximaal 20% van het gemiddelde bedrag over 1993 en 1994.

Uiteraard geldt hierbij dat indien in een havengebied in 1995 geen herstructureringskosten zijn gemaakt, of, indien die kosten wel zijn gemaakt, maar voor dat gebied voor dat jaar is gekozen voor bijdrage op grond van de huidige havenbijdrageregeling, het jaar 1995 in de verdeling niet zal worden meegenomen. De verdeling wordt dan maximaal: 160% over 1996 en 1997 en 80% over 1998.

De voorwaarden waaronder een herstructureringsbijdrage kan worden ontvangen

De voorwaarden met betrekking tot herstructurering

Een voorwaarde voor herstructureringsbijdrage is, dat de contouren van de herstructurering van de arbeidsvoorziening in het betreffende havengebied op 1 januari 1996 zichtbaar moeten zijn. Er moet namelijk uiterlijk op die datum een tenminste tot 1 januari 2000 geldende overeenkomst tussen de sociale partners in dat havengebied bestaan waarin de arbeidsvoorziening aldaar en de reservevorming voor de daar opererende havenpool zijn vastgelegd. Bovendien zal de herstructurering moeten inhouden dat de havenpool als aparte rechtspersoon vorm krijgt en dat een aparte rechtspersoon bestaat waarbinnen de vorming en instandhouding van een reserve ten behoeve van de havenpool plaatsvindt en aan wie de herstructureringsbijdragen kunnen worden betaald.

Ter toelichting van deze voorwaarden merkt de regering het volgende op. In paragraaf 5 is reeds vermeld dat voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het nut van havenpools niet ter discussie staat. De regering onderschrijft dat standpunt. Met name bij de regulering van de arbeidsvoorziening in havens waar een groot aantal bedrijven opereert acht de regering de havenpool een geschikt instrument. De regering meent hierbij voorts dat een havenpool die regulerende functie voor het hele betreffende havengebied het best kan vervullen als de havenpool een onafhankelijke positie heeft ten opzichte van de andere havenwerkgevers. Uit de in paragraaf 2 opgenomen tabel 1 blijkt, dat thans alleen in de havengebieden Amsterdam, Rotterdam en Zaandam sprake is van een onafhankelijke positie van de havenpool. In de andere havengebieden (Vlissingen, Terneuzen en Delfzijl) vormt havenpool onderdeel van het totale personeelsbestand van een havenwerkgever. Met de voorwaarde dat op 1 januari 1996 een langdurige arbeidsvoorzienings- en reservevormingsovereenkomst moet bestaan wil de regering bevorderen dat alleen die havengebieden collectieve middelen ontvangen, waarin bedrijfstakgenoten afspraken hebben gemaakt die een goed perspectief op een zelfstandig functioneren bieden. Bij het totstandbrengen van zo'n overeenkomst dienen partijen uiteraard rekening te houden met het mededingingsrecht. Tevens zal rekening gehouden moeten worden met de gerechtvaardigde belangen van derden.

Voor het havengebied van Rotterdam geldt, dat de havenpool vorm zal krijgen als aandelenvennootschap. Het daartoe benodigde aandelenkapitaal kan uiteraard slechts verkregen worden als uitzicht op dividend bestaat. Anderzijds moet worden gesteld dat zolang uit de publieke middelen een herstructureringsbijdrage wordt verschaft, geen dividenduitkering aan aandeelhouders plaats dient te vinden. Eventueel gemaakte winsten moeten in die visie in het vermogen van de vennootschap worden gehouden. Met de voorwaarde dat in de jaren 1996 tot en met 1998 geen winstuitdeling dient plaats te hebben meent de regering een juiste afweging te hebben gemaakt tussen de mogelijkheden tot het aantrekken van aandelenkapitaal enerzijds en de belangen van de publieke sector anderzijds.

Voor het welslagen van herstructureringsbijdragen in de door de regering gewenste zin is het nodig dat adequate reserves worden gevormd. In het wetsvoorstel is dit daarom opgenomen als voorwaarde om voor een herstructureringsbijdrage in aanmerking te komen. Vanuit de gedachte dat het hier in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de sociale partners in de havens betreft, is de regering niet overgegaan tot gedetailleerde invulling van deze eis. Toetsing aan deze voorwaarde dient door het Tica te worden vormgegeven. In het technisch commentaar op het wetsvoorstel heeft het Tica terzake aangegeven dat het zich deze invulling aldus voorstelt dat als het reservefonds financieel onvoldoende wordt gevoed om een levensvatbare havenarbeidsreserve tot stand te brengen, en daarmee verlening van herstructureringsbijdragen ondoelmatig is, het, in overleg met de rechtspersoon die het reservefonds beheert, tot nadere invulling zal komen.

Deze benadering sluit geheel aan bij hetgeen de regering zich voorstelt.

De voorwaarden met betrekking tot de ontvanger van de herstructureringsbijdrage

De betaling van herstructureringsbijdragen zal geschieden aan een voor een havengebied afzonderlijk op te richten aparte rechtspersoon. Het bestuur van de rechtspersoon zal paritair moeten zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemerszijde en een onafhankelijk voorzitter moeten hebben. Een andere voorwaarde is dat die rechtspersoon statutair is belast met de vorming en instandhouding van de financiële reserve ten behoeve van de arbeidspool en met het beheer en bestuur over de te ontvangen herstructureringsbijdragen. Het bestuur van die rechtspersoon is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de aan haar toevertrouwde gelden.

Met deze voorwaarden meent de regering twee doelstellingen te verwezenlijken. In de eerste plaats gaat het bij de herstructureringsbijdragen, hoe tijdelijk van aard deze ook zijn, om gemeenschapsgeld, dat op verantwoorde wijze moet worden beheerd.

Aan de andere kant blijven sociale partners op deze wijze een wezenlijke, gezamenlijke, invloed behouden op de arbeidsvoorziening in de haven.

De voorwaarden met betrekking tot de te vergoeden kosten

De kosten waarvoor herstructureringsbijdrage wordt verleend zijn:

- 1) om- her- en bijscholing van de op 1 januari 1995 bij de in dat jaar op grond van hoofdstuk V van de WW als aangewezen geldende werkgever in dienst zijnde havenwerkers, die toen behoorden tot de bij die werkgever aanwezige havenarbeidsreserve;
- 2) organisatie-advieskosten die in het kader van de herstructureringsbijdrage worden gemaakt en kosten anderszins die met de omvorming van de organisatie samenhangen;
- 3) in het kader van de herstructureringsbijdrage gemaakte kosten van outplacement voor havenarbeiders die laatstelijk voor de herstructureringsbijdrage behoorden tot de havenarbeidsreserve van een werkgever die in 1995 gold als aangewezen werkgever op grond van hoofdstuk V van de WW en voor havenarbeiders in dienst van de havenpool;
- 4) kosten van tijdelijke improductiviteit.

Ter toelichting zij hierbij het volgende opgemerkt.

Met name in de Rotterdamse haven wordt thans toegewerkt naar zelfstandig opererende havenpools die bovendien kunnen bestaan van de opbrengsten van de door hen geleverde diensten. Bij de ontwikkeling van hun plannen voor de havens van Rotterdam hebben de sociale partners zich er rekenschap van gegeven dat omvorming van de havenpool tot commercieel zelfstandig bedrijf ook voor de bij de pool werkzame havenarbeiders de nodige aanpassingen met zich brengt. Zo zal meer nog

dan nu sprake moeten zijn van multifunctionele inzetbaarheid. Meer nog dan nu zal ook sprake moeten zijn van servicegevoelig en klantgericht werken. Hiertoe is om- her- en bijscholing nodig. Daarom zijn de daaraan verbonden kosten subsidiabel gemaakt.

Herstructurering betekent veelal ook dat advieskosten zijn gemaakt. Voorts brengt de omvorming van de organisatie vaak kosten anderszins met zich, zoals kosten voor herhuisvesting en herinrichting van kantoren en eventueel opslag. Ook die kosten zijn daarom subsidiabel gemaakt.

Herstructureringsbrengen daarnaast ook vaak de noodzaak met zich, aanpassingen in het personeelsbestand door te voeren. Ook bij de herstructurering van de arbeidsvoorziening in de havens zal dat nodig kunnen zijn. Aan het slot van paragraaf 3 heb ik er op gewezen, dat structurele overcompleteheid van personeel in de havens geen onbekend verschijnsel is. Zeker waar gewerkt wordt naar commerciële zelfstandigheid van de havenpool dient structurele overcompleteheid uiteraard te worden vermeden. In dat kader zouden de sociale partners kunnen komen tot het ontwikkelen van outplacement-regelingen. Omdat dergelijke regelingen gericht zijn op het in het arbeidsproces houden van werknemers, en daarmee een beroep op de WW kan worden voorkomen, acht de regering het redelijk, ook de kosten voor zulke regelingen subsidiabel te maken. Als uitdrukkelijke voorwaarde is hieraan verbonden dat het niet kan betreffen toeslagen die op een gehele of gedeeltelijke WW-uitkering worden verstrekt.

Voor wat de kosten van tijdelijke leegloop betreft merk ik tenslotte het volgende op. Herstructurering is vaak slechts een eerste stap op weg naar het einddoel. Dat geldt ook voor herstructureringsbrengen in de havens en met name ook voor de plannen terzake voor de Amsterdamse en Rotterdamse havens. Na de herstructurering is het zaak verder te werken aan het einddoel van zelfstandig en bedrijfseconomisch optimaal functionerende pools. Dat betekent dat na herstructurering enkele jaren sprake zal zijn van een beneden-optimaal niveau van leegloop. Binnen het geheel van de hier gedane voorstellen acht de regering het redelijk om ook voor de kosten voor tijdelijke leegloop een herstructureringsbijdrage mogelijk te maken.

Controle en toezicht

Binnen dit wettelijk kader verleent het Tica de bijdragen. Het Tica controleert daarbij of aan de voorwaarden van deze wet is voldaan. Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) houdt toezicht op de uitvoering van deze wet door het Tica. Het Ctsv houdt dus geen toezicht op de wetsuitvoering door de beherende rechtspersonen in de onderscheiden havens, zoals het Tica in zijn technisch commentaar terecht opmerkt.

Ontbreken herstructurering in kleinere havens

Hierboven is weergegeven welke modellering van de arbeidsvoorziening in de havens de regering het liefst gerealiseerd zou zien. Het Tica wees er in het, op 31 mei 1995 uitgebrachte technische commentaar al op dat herstructurering van de arbeidsvoorziening in kleinere havens van die havens relatief grote financiële inspanningen zal kunnen vergen. De Nationale Havenraad wees in zijn spontane advies van 15 mei 1995 erop dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijdrage in de herstructureringskosten niet zonder meer op de kleinere havens kunnen worden toegepast. Met verwijzing naar het in paragraaf 5 weergegeven afbouw-voorstel dat de vorige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn overleg met de sociale partners in de havens deed, verzocht genoemde raad te komen tot een aparte afbouwregeling voor de kleinere havens.

In verband hiermee heeft de regering overwogen dat ook de kleinere

havens geconfronteerd worden met de wens, de havenbijdrageregeling te beëindigen. Dit brengt ook voor die havens hoe dan ook de noodzaak met zich, te komen tot een andere wijze van financiering van de havenarbeidsreserve.

Onverkort vasthouden aan de door de regering voorgestane modellering per 1 januari 1996 betekent dat havens waarvoor herstructurering op dit moment nog een te zware belasting zou zijn, of waarbinnen herstructurering op 1 januari 1996 nog niet voldoende vorm heeft gekregen, het vanaf die datum geheel zonder bijdragen uit het AWF moeten stellen. Dit acht de regering niet redelijk. De regering heeft daarom besloten voor die havengebieden waarin op 1 januari 1996 geen herstructurering is gerealiseerd toch te voorzien in een geleidelijke afbouw van de thans bestaande havenbijdrageregeling. Deze afbouw zal worden ingevuld op basis van het in paragraaf 5 weergegeven afbouwvoorstel dat de vorige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn overleg met de sociale partners in de havens deed. In concreto zal de afbouwregeling inhouden dat aan die havens over 1996 tot en met 1998 een bijdrage wordt verstrekt van 75, 50, en vervolgens 25% van de gemiddeld over 1993 en 1994 door de betreffende haven ontvangen bijdrage. Over 1995 zullen deze havens uiteraard de reguliere bijdrage op grond van de havenbijdrageregeling ontvangen.

§ 7. Financiële gevolgen

In de hiernavolgende tabel zijn de financiële gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel weergegeven.

Tabel 2 De financiële gevolgen van de regeling van herstructureringsbijdragen (x f 1 mln)

	1995	Exploitatiejaren		1998	1999 ev	Totaal t/m '99
		1996	1997			
Overgangsrecht:						
SHB Rotterdam	12,6	12,6	12,6	1,7	0,0	39,5
SHB Amsterdam	7,7	7,7	7,7	1,0	0,0	24,1
Overige havengebieden	1,1	0,8	0,6	0,3	0,0	2,8
Totaal	21,4	21,1	20,9	3,0	0,0	66,4
Ongewijzigd beleid:						
SHB Rotterdam	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9	39,5
SHB Amsterdam	6,3	6,3	6,6	7,1	7,6	33,9
Overige havengebieden	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	5,5
Totaal	15,3	15,3	15,6	16,1	16,6	78,9
Verschillen (= besparing):						
SHB Rotterdam	4,7	4,7	4,7	-6,2	-7,9	0,0
SHB Amsterdam	1,4	1,4	1,1	-6,1	-7,6	-9,8
Overige havengebieden	0,0	-0,3	-0,5	-0,8	-1,1	-2,7
Totaal	6,1	5,8	5,3	-13,1	-16,6	-12,5

Uit deze tabel blijkt het volgende.

Op basis van ongewijzigd beleid, dat wil zeggen als de huidige havenbijdrageregeling zou worden voortgezet, zou dat in de jaren tot en met 1999 ongeveer 79 miljoen gulden gaan kosten. Hierbij is rekening gehouden met de afzetverwachtingen die sociale partners hebben ten aanzien van het havengebied van Amsterdam.

Bij gewijzigd beleid komen de kosten maximaal op 66,4 miljoen gulden te liggen. Dit zijn maximumkosten omdat, zoals in paragraaf 6 al is aangegeven, bij de verlening van herstructureringsbijdragen maxima zullen gelden. Hierbij is ervan uitgegaan, dat de kleinere havens (in tabel 2 aangeduid als: overige havengebieden) alle gebruik zullen maken van de in paragraaf 6 onder «Ontbreken herstructurering in kleinere havens» beschreven afbouwregeling.

Bij deze opstelling is rekening gehouden met het in paragraaf 6 aangegeven stramien voor verdeling van de herstructureringsbijdragen en de uitwerking van de afbouwregeling over de jaren 1995 tot en met 1999.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1

De havenpool is een afzonderlijke rechtspersoon, die de arbeidspool in stand houdt in een bepaald havengebied. In deze arbeidspool zitten werknemers, die ingezet kunnen worden bij ondernemingen in dat havengebied. De werkgevers in dat havengebied, die de arbeidskrachten afnemen, voorzien de havenpool van het benodigde risicokapitaal.

De partijen zijn in de praktijk de partijen van de collectieve arbeidsovereenkomsten, die in een havengebied gelden.

Artikel 2

Het moet het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) duidelijk zijn aan welke instantie de bijdrage verstrekt kan worden en met het oog op welke activiteiten. Uit het tweede lid blijkt, dat voor de bijdrage in aanmerking komen rechtspersonen, die zijn opgericht in verband met de omvorming van de werkgever, die op grond van hoofdstuk V van de WW een havenbijdrage ontving tot een havenpool. Deze werkgevers zijn in het algemene deel van de toelichting beschreven. Indien er geen sprake is van herstructurering en omvorming tot een havenpool, geldt deze tijdelijke bijdrageregeling niet. De bijdragen worden verstrekt aan de rechtspersoon, die wordt opgericht met het doel de ontvangen herstructureringsbijdragen te beheren en daartoe een reservefonds te vormen. Het is duidelijk, dat dit doel uit de statuten van de beherende rechtspersoon moet blijken. In artikel 4 wordt nader aangegeven voor de kosten van welke activiteiten de bijdrage is bedoeld. De bijdragen op grond van dit hoofdstuk zijn te beschouwen als subsidies in de zin van de nieuwe titel 4.2, die met de derde tranche wordt opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

De aangewezen rechtspersoon, die veelal een Stichting zal zijn, zal een paritair samengesteld bestuur moeten hebben met een onafhankelijke voorzitter. Dit wordt in het derde lid bepaald.

Dit artikel regelt aldus de voorwaarden, die aan de rechtspersoon worden gesteld om door de Minister te kunnen worden aangewezen.

Artikel 3

Dit artikel bevat belangrijke (ontbindende) voorwaarden voor de bijdrage-verlening door het Tica. Als blijkt dat partijen geen afspraken hebben gemaakt over het gebruik maken van een haven-pool voor de inhuur van personeel en er geen reservefonds wordt gevormd om tegenvallers in de havenpool te kunnen opvangen, dan is de havenpool onvoldoende levensvatbaar en dragen de bijdragen niet bij tot een succesvolle herstructurering.

Artikel 4

In het algemeen deel is toegelicht welke gemaakte kosten voor een bijdrage ten laste van het AWF in aanmerking komen. Door de, overigens niet uitputtende, opsomming in dit artikel wordt het doel van de bijdrage duidelijk. De kosten zullen in ieder geval verband moeten houden met de herstructurering. De ontvangers van de bijdragen moeten aan het Tica verantwoorden, dat de kosten, waarvoor een bijdrage wordt ontvangen, ook werkelijk zijn gemaakt. Het Tica zal dit ook moeten controleren.

Artikel 5

In het algemene deel van deze toelichting is de omvang van de bijdragen aangegeven. In de ministeriële regeling zal bepaald worden welk maximum aan de bijdragen is verbonden, voor welke bijdrage de aangewezen rechtspersonen in de genoemde periode ten hoogste in aanmerking komen en hoe dit maximum over de jaren verdeeld mag worden. De maximum-bijdragen zijn te beschouwen als een subsidieplafond in de zin van artikel 4.2.1.2. van de (derde tranche van de) Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent, dat verzoeken om hogere bijdragen op grond van deze wet geweigerd kunnen worden.

Artikel 6

Zoals gebruikelijk bij subsidieverlening worden in verband met de toekenning en verantwoording aan de ontvanger van de bijdrage enkele verplichtingen opgelegd. De belangrijkste zijn in het tweede lid genoemd. De verplichting rekening en verantwoording van de uitgaven af te leggen brengt met zich, dat een accountantsverklaring dient te worden overlegd. Wat betreft het stellen van zekerheid voor verleende voorschotten, heeft het Tica er op gewezen, dat het deze zekerheid nodig acht om te voorkomen, dat voorschotten niet meer kunnen worden verhaald. Overigens dienen voorschotten met name verstrekt te worden, indien de te subsidiëren kosten al zijn gemaakt. Wordt aan die eisen en verplichtingen niet voldaan, dan moet het Tica daaraan bij de toekenning van de bijdragen gevolgen verbinden. Dit geldt ook, wanneer niet aan de in het derde lid opgenomen eisen wordt voldaan, dat de winst bestemd moet worden voor de toename van het eigen vermogen van de havenpool en dat het reservefonds ook daadwerkelijk gevoed moet worden met substantiële bijdragen van werkgevers en werknemers. Deze eisen hebben als achtergrond, dat geen handelingen plaats vinden, die belemmerend zijn voor het tot stand brengen van een levensvatbare havenpool. De tijdelijke bijdrage zou dan niet doelmatig zijn.

Artikel 7

Het College van toezicht sociale verzekeringen houdt op grond van de Organisatiewet sociale verzekeringen toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van wetten door o.a. het Tica. In dit artikel is bepaald, dat het toezicht van dit College zich ook uitstrekt tot de uitvoering van deze wet door het Tica. Voor het overige vloeien de verplichtingen van het Tica die met het toezicht van het College en haar taak als fondsbeheerder te maken hebben voort uit de Organisatiewet sociale verzekeringen. Dit geldt niet zondermeer voor de verklaring van rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten, die het College jaarlijks aan de Minister aanbiedt. Die rechtmatigheidsverklaring wordt met het bepaalde in het tweede lid ook verwacht voor de uitgaven op grond van deze wet.

Artikel 8

Door de wijziging van artikel 93 van de WW kunnen de bijdragen ten laste komen van het Algemeen Werkloosheidsfonds.

Artikel 9

Hoofdstuk V van de WW, dat het opschrift draagt: «Toekenning bijdrage aan havenbedrijven», kan in zijn geheel komen te vervallen. Het gaat om de artikelen 69 tot en met 71. In artikel 130 van de WW is bepaald, dat de werkgever tegen een beschikking van het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica), waarbij de hoogte wordt vastgesteld van een bijdrage als bedoeld in artikel 69, administratief beroep kan instellen bij de Minister. Deze bepaling moet dus ook vervallen. Voor het bezwaar en beroep tegen besluiten van het Tica en de Minister is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit betekent, dat tegen de besluiten van het Tica en van de Minister op grond van de Awb beroep openstaat bij de rechtbank. De besluiten van het Tica worden in deze wet en de daarop gebaseerde ministeriële besluiten meer ingekaderd dan op grond van hoofdstuk V van de WW. Administratief beroep bij de Minister zal niet snel tot een onafhankelijk afweging leiden. Voorafgaand aan het beroep op de rechtbank vindt natuurlijk wel de bezwaarschriftprocedure plaats, waarbij het bestuursorgaan, dat het besluit heeft genomen het besluit nog eens heroverweegt. Omdat de bijdragen op grond van deze wet beschouwd kunnen worden als subsidies, kan de algemene procedure van hoger beroep gelden en wordt in afwijking van bijvoorbeeld beroep tegen besluiten op grond van de WW geen hoger beroep opengesteld bij de Centrale Raad van Beroep door deze wet op de bijlage bij de Beroepswet te plaatsen.

Artikel 10

De reorganisatie van de havenwerkgever, die op grond van hoofdstuk V van de WW een bijdrage ontving, kan al voor de datum van inwerking-treding van deze wet gestalte krijgen. Daarom wordt het mogelijk gemaakt de bijdrage op grond van hoofdstuk V aan te merken als een bijdrage in de kosten van herstructurering. In dat geval moeten die kosten betrekking hebben op de posten die in artikel 4 zijn genoemd en wordt de hoogte van de bijdrage bepaald op grond van de ministeriële regeling van artikel 5. In feite betekent deze bepaling, dat de aan de havenwerkgever over 1995 op voorschot betaalde havenbijdrage in 1996 bij de eindafrekening kan worden omgezet in een herstructureringsbijdrage, die dan op grond van het derde lid van dit artikel als herstructureringsbijdrage kan worden uitbetaald aan de op grond van deze wet aangewezen rechtspersoon voor datzelfde havengebied.

Het tweede lid maakt duidelijk, dat het Tica na de datum van inwerking-treding van deze wet op de voet van hoofdstuk V van de WW de bijdragen over de periode voor 1 januari 1996 kan verlenen. Het gaat daarbij om bijdragen op grond van hoofdstuk V van de WW over 1995, die pas na 1 januari 1996 worden betaald. In dat geval kan de ontvanger van de bijdrage al de rechtspersoon zijn, die op grond van artikel 2 is aangewezen. Omdat deze rechtspersoon niet zonder meer de rechtsopvolger is van de werkgever, die op grond van hoofdstuk V van de WW was aangewezen, is in het derde lid geregeld, dat de bijdrage dan aan die rechtspersoon kan worden uitbetaald.

Artikel 11

Dit artikel regelt de mogelijkheid aan de havenwerkgevers van kleine havens, die niet herstructureren door de arbeidsreserve op te nemen in

een havenpool, die voor dat havengebied wordt opgericht, maar die wel op grond van hoofdstuk V van de WW een bijdrage ontvingen, bij wijze van overgangsmaatregel in aanmerking te laten komen voor een bijdrage. De minister stelt de maximumomvang van de bijdrage en de verdeling over deze havenwerkgevers vast. Bij het verlenen van deze bijdragen kan het Tica de verplichtingen opleggen voor de administratie en verantwoording, die in artikel 6, tweede lid zijn vermeld.

Artikel 12

Om de tijdelijkheid van de bijdrage te benadrukken is aan de werking van deze wet een einddatum verbonden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

-