

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. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 30 oktober 1995

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Het doet deze leden in het bijzonder deugd dat het wetsvoorstel een direct gevolg is van een akkoord tussen werknemers, werkgevers en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zodat de verschillende belangen reeds in het wetsvoorstel verwerkt zijn. Dientengevolge hebben de leden van de PvdA-fractie niet veel opmerkingen over dit wetsvoorstel.

Deze leden vragen of de verdeelsleutel van het totaalbedrag van de tijdelijke regeling over de verschillende jaren in voorkomende gevallen versoepeld kan worden. Hun bereiken namelijk berichten dat de minister er weliswaar terecht vanuit is gegaan dat de kosten van reorganisatie het eerste jaar het hoogst zijn, de kosten zijn echter niet in alle gevallen hoog genoeg geraamd. Is het mogelijk om, zonder het totaalbedrag uit het oog te verliezen, de verdeelsleutel minder stringent te hanteren? Tevens is het de leden van de PvdA-fractie duidelijk dat het voor de kleine havens een moeilijke opdracht wordt om reeds voor 1 januari 1996 tot herstructurering te komen. Hoewel uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering daarmee rekening houdt en hiervoor een alternatieve afbouwregeling voorstelt, vinden de leden van de PvdA-fractie de verschillen tussen de afbouwregelingen wel erg groot. Zij vrezen dat vooral kleine havens daardoor in het geheel niet kunnen herstructureren en denken dat de regering op die manier haar doel voorbijschiet. Zij zouden graag zien dat de streefdatum van 1 januari 1996 met redelijkheid wordt toegepast.

De leden van de CDA-fractie nemen met belangstelling kennis van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven ten principale de keuze van de regering de bepalingen van artikel V uit de WW te verwijderen. Zij hebben er eveneens begrip voor dat gekozen wordt voor een (aflopende) overgangsregeling voor een beperkt aantal jaren. Wel vragen zij of de keuze voor het vehikel van de WW de meest verstandige is. Is het niet

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenthart (PvdA), ondervoorzitter, De Jong (CDA), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmøller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Boogaard (Groep Nijpels), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD).

Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), Sterk (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijkzma (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Kalsbeek-Jaspere (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Van Boxtel (D66), vacature (CD), J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD).

zuiverder deze overgangsregeling te financieren uit begrotingsmiddelen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling doch met zeer gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zo zijn zij voorstander van het laten vervallen van hoofdstuk V van de Werkloosheidswet, maar vooralsnog zijn zij geenszins overtuigd van de noodzaak van een introductie van een tijdelijke bijdrageregeling.

Uit de door de regering omschreven lange geschiedenis van de overheidsbijdrage aan de havenbedrijven concluderen deze leden dat deze regeling een vreemde eend in de bijt is geweest; een regeling die een zeker oneigenlijk gebruik van premiegelden niet kan worden ontzegd. Waar voor een dergelijke regeling in het verre verleden wellicht nog enige grond bestond, is die naar de mening van deze leden al geruime tijd niet meer aanwezig.

De regering geeft dan ook glashelder aan om welke reden de intrekking van de bijdrageregeling in de rede ligt. Zo zijn de leden van de VVD-fractie met de regering van mening dat – in het kader van een juiste verantwoordelijkheidsverdeling – de opvang van pieken en dalen in de productie geen overheidsverantwoordelijkheid is maar tot de verantwoordelijkheid van de bedrijfstak zelf behoort.

Deze leden ondersteunen de regering in haar visie dat een blijvende steun in de leegloopkosten vanuit de collectieve sector ongewenst is. Eveneens onderschrijven de leden van de VVD-fractie de mening van de regering dat sociale noch economische aspecten van de bijdrageregeling een continuering ervan rechtvaardigen. Terechtt stelt de regering dat de bijdrageregeling, die in feite een loonkostensubsidie is, zelfs contra-productief kan werken.

Ook in de beperkte handhaafbaarheid van de bijdrageregeling zien de leden van de VVD-fractie met de regering een argument om de bijdrageregeling te beëindigen. Het gaat bovendien niet aan om enkel voor de havens toe te staan om het ondernemersrisico op de rest van het bedrijfsleven af te wentelen, terwijl ook andere sectoren met onvoorziebare wisselingen in de productie geconfronteerd worden. Daar deze leden in het algemeen tegenstander van dergelijk afwentelingsmechanismen zijn, zien zij de onderhavige regeling graag beëindigd.

De leden van de VVD-fractie hebben na ondersteuning van de vele door de regering aangedragen krachtige argumenten om de bijdrageregeling te beëindigen, grote moeite met de keuze die de regering uiteindelijk maakt. In plaats van de uit de argumenten voortvloeiende logische keuze om de regeling te beëindigen besluit de regering immers om een (tijdelijke) bijdrageregeling tot het jaar 2000 in stand te houden.

Kan de regering aangeven waarom het eerder geuite bezwaar van het oneigenlijk gebruik van het Algemeen Werkloosheidsfonds tot de eeuwwisseling gehandhaafd moet blijven? Waarom houdt de regering de zelf verworpen verkeerde verantwoordelijkheidsverdeling in stand? Hoe zit het met de door de regering beschreven bezwaren als het gaat om de rechtsongelijkheid met andere sectoren? Waarom wordt het gelaakte afwentelingsmechanisme tot het jaar 2000 voortgezet? Waarom kan een door de regering zelf onderschreven voorkeur voor private financiering niet direct gerealiseerd worden? De leden van de VVD-fractie zijn daarbij geheel verbaasd dat in de memorie van toelichting te lezen valt dat sociale partners grote problemen voorzagen met betrekking tot het draagvlak (blz. 8). Welk draagvlak, zo vragen deze leden de regering uiteen te zetten. Waarom is voor dit oneigenlijke argument gezwich? Impliceert het ontbreken van een zogenaamd draagvlak bij sociale partners automatisch dat er een overheidstaak bestaat? Deze leden zouden over de vorengenoemde punten graag een uitvoerige beschouwing van de regering krijgen en hopen daarbij dat deze niet door pragmatisme maar door nieuwe argumenten gedragen wordt. Vooralsnog zien deze leden die

nieuwe argumenten niet en staan zij uiterst gereserveerd tegenover de voorgestelde continuering van een bijdrageregeling.

De leden van de VVD-fractie verzoeken een overzicht te ontvangen van de loonontwikkeling in de havensector gedurende de periode dat deze bijdrageregeling heeft bestaan, de gemiddelde loonontwikkeling in Nederland gedurende die periode en de kosten van de bijdrageregeling per werknemer uitgedrukt in procenten van de loonsom. Deze vragen worden gesteld om meer inzicht te krijgen in de invloed van het bestaan van een dergelijke regeling op de loonontwikkeling in de havensector. Heeft het bestaan van de regeling wellicht een opwaarts effect op de lonen gehad in de laatste decennia, of zijn er andere effecten meetbaar? Hoe verwacht de regering dat de loonontwikkeling zou zijn geweest, indien de bijdrageregeling niet had bestaan of eerder zou zijn afgeschaft?

Hoewel de leden van de VVD-fractie grote reserves hebben ten aanzien van dit onderdeel van het regeringsvoorstel, bestaat bij hen niettemin de behoefte tot het stellen van enkele vragen en het maken van verschillende opmerkingen. Zo vragen deze leden waarom de regering reeds het maximum van de herstructureringsbijdrage heeft benoemd. Zo dreigt immers het gevaar dat dit maximum meteen als bodem zal worden gezien, dat wil zeggen dat in ieder geval niet met minder genoeg zal worden genomen. Kan de regering beargumenteren waarom voor het direct benoemen van het maximum is gekozen?

Voorts zijn de leden van de VVD-fractie nog niet overtuigd van het voorstel voor het havengebied Amsterdam een hoger maximum vast te stellen. Naast de rechtsongelijkheid die met andere gebieden gaat ontstaan zien zij in de verwachte hogere leegloop en de overige argumenten geen aanleiding om de haven Amsterdam een voorkeursbehandeling te geven. Zo stelt de regering dat in de Amsterdamse havenarbeidsreserve een aanzienlijk structureel overcompleet zal ontstaan. Naar de mening van deze leden mag dat geen grond zijn voor een hogere herstructureringsbijdrage. Immers, ook in andere sectoren in het Nederlandse bedrijfsleven zal van tijd tot tijd sprake zijn van een overcompleet arbeidsreserve, terwijl dat aldaar geen grond is voor (extra) overheidssubsidie. Deze leden verzoeken de regering hierop in te gaan, te meer daar de regering hetzelfde argument gebruikt in §4 onder «Argumenten voor beëindiging van de bijdrageregeling». Bij de gemaakte keuze de regeling te doen beëindigen past volgens deze leden dan ook een terughoudend beleid. Dit laat onverlet dat deze leden – zoals hiervoor verwoord – in het algemeen al grote bedenkingen hebben bij een overgangsregeling zoals voorgesteld.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering als voorwaarde voor de herstructureringsbijdrage stelt dat de contouren van de herstructurering van de arbeidsvoorziening in het betreffende havengebied zichtbaar moeten zijn. Einddoel is immers het bestaan van zelfstandig opererende havenpools als commercieel opererende bedrijven. Deze leden zien niet in waarom dat doel niet reeds naar voren gehaald kan worden door geen tijdelijke bijdrage resp. herstructureringsbijdrage te verstrekken tot het jaar 2000. In de tijd dat de commercieel opererende zelfstandige pools nog niet zouden bestaan zou men immers – zoals ieder ander bedrijf gebruik kunnen maken van de diensten van de reguliere arbeidsvoorziening.

Verder wensen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van de regering als het gaat om de paritaire samenstelling van de rechtspersoon aan wie de herstructureringsbijdrage zal worden uitbetaald. Waarom is gekozen voor een paritaire samenstelling?

Met betrekking tot de kosten waarvoor de herstructureringsbijdrage wordt verleend plaatsen de leden van de VVD-fractie grote vraagtekens. Voor al de vier genoemde kostenposten zien zij geen aanleiding om tot vergoeding over te gaan. Om-, her- en bijscholing kan prima via andere daarvoor bestemde kanalen, zoals arbeidsvoorziening plaatsvinden.

Organisatie-advieskosten en kosten van outplacement dienen ten principale niet uit collectieve (premie)gelden te worden vergoed maar zijn kosten die overal op de markt door betrokkenen zelf dienen te worden gefinancierd. De kosten van tijdelijk improductiviteit tenslotte zijn naar de mening van deze leden bij uitstek kosten die niet dienen te worden gesubsidieerd wil de weg naar marktconforme structuren en mechanismen niet worden afgesloten, nog afgezien van de grove rechtsongelijkheid die ten opzichte van andere sectoren – die eveneens met tijdelijke improductiviteit worden geconfronteerd – gaat ontstaan.

De leden van de VVD-fractie hopen de regering met deze inbreng duidelijk te hebben gemaakt dat zij het voorstel om de bijdrageregeling havenarbeidsreserve te schrappen ondersteunen, maar dat zij om principiële en praktische redenen grote moeite hebben om een tijdelijke herstructureringsbijdrage tot het jaar 2000 te introduceren. Zij verzoeken de regering dan ook dit laatste voorstel te heroverwegen.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met de regering zijn deze leden van mening dat een structurele tegemoetkoming van de kosten van leegloop in de havens geen taak voor de overheid is. Bovendien verschaft de aanwezigheid van overheidsbijdragen voor leegloop uit economische gezichtspunt verkeerde signalen; inefficiëntie en gebrek aan concurrentiekracht kunnen langs die weg worden verhuld. De aanwezigheid van een min of meer structurele overheidsbijdrage leidt er immers toe dat de kosten (en dus de prijzen) van de havenactiviteiten lager kunnen zijn dan zonder die bijdrage het geval zou zijn. Bovendien leidt het aanhouden van over compleet personeel (met name wanneer het om structureel over compleet gaat, hetgeen, zoals de memorie van toelichting aangeeft, maar moeilijk te onderscheiden is van tijdelijke improductiviteit) tot verkeerde signalen op de loonvorming. Ook in de haven zijn de lonen immers in hoge mate versterkt: negatieve aanpassing ervan, ook als de lonen aanmerkelijk boven het minimum- of zelfs het modale niveau liggen, is vaak niet bespreekbaar. Mede als gevolg daarvan moeten reorganisatie en herstructurering vaak in hogere mate ten koste gaan van het arbeidsvolume dan bij een meer flexibele loonvorming het geval zou zijn (inkomen boven werk). Dat alles draagt niet bij aan een internationaal voldoende concurrerend bedrijfsleven, niet in het algemeen, maar ook niet in de havens.

Ook uit het oogpunt van een verschuivende verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en sociale partners past de bijdrageregeling op termijn niet meer.

Dat alles neemt natuurlijk niet weg dat ook thans het argument van de internationale concurrentiepositie niet aan betekenis verloren heeft. Eertijds werd het handhaven van de bijdrageregeling beargumenteerd vanuit de mogelijk nadelige gevolgen voor de positie van de havens indien de tarieven omhoog zouden moeten wegens het wegvallen van de bijdrageregeling. Geldt dit argument thans niet meer? En bestaat enig inzicht in de eventuele subsidiëring door de overheden van Frankrijk, België en Duitsland in onze zeehavenregio, die loopt van Le Havre tot en met Bremen en Hamburg? Deze leden wezen daarbij mede op de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat (24 411, nr. 1), waarin deze aangeeft dat het marktaandeel van Nederland in deze zeehavenrange enigszins is afgenomen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering welke synergie er bestaat, respectievelijk wordt gezocht, tussen de activiteiten van de «normale» arbeidsvoorziening en die, welke via de havenpools gestalte krijgt. Het gaat hier immers in hoge mate om segmentering van de arbeidsmarkt, in die zin dat voor één afzonderlijke groep van werknemers een aparte arbeidsvoorziening, en een aparte (zij het nu nog tijdelijke) bijdrageregeling bestaat. In de tijdelijke regeling wordt terecht veel nadruk

gelegd op om-, her- en bijscholing van werknemers, op outplacement, en dergelijke. Behalve een grotere flexibiliteit van de werknemers binnen de havens zou men ook kunnen werken aan een grotere inzetbaarheid op arbeidsmarkten buiten de haven. Wordt hieraan ook gedacht?

De leden van de D66-fractie vragen verder of de voorgestelde, tijdelijke bijdrageregeling ook inderdaad een tijdelijke regeling zal zijn. Met andere woorden: is ondubbelzinnig verzekerd dat na 1999 inderdaad geen overheidsbijdrage meer zal worden gegeven voor (de afbouw van) structurele overcapaciteit? Mede in verband hiermee stellen deze leden de vraag hoe het momenteel staat met de voor 1 januari 1996 tot stand te komen herstructureringsovereenkomsten tussen de sociale partners. Zal deze datum worden gehaald?

Ten aanzien van de beschreven problemen in de haven van Amsterdam vragen de leden van de D66-fractie of niet juist in deze stad veel actiever gewerkt zou moeten worden aan het aantrekken van nieuwe haven-activiteiten. De sterk seizoensgebonden cacao-aanvoer in combinatie met de terugloop in andere activiteiten leidt in Amsterdam tot relatief grote problemen. Biedt het feit dat kennelijk de Franse, Belgische en Duitse zeehavens aan marktaandeel winnen, ten koste van Nederland, juist geen kansen voor Amsterdam en, mutatis mutandis, ook voor de overige Nederlandse zeehavens (Eemsgebied, Vlissingen/Terneuzen)? Het moet toch mogelijk zijn om het marktaandeel dat wellicht door Rotterdam wordt verloren, vast te houden in Amsterdam en Eemshaven, respectievelijk Vlissingen/Terneuzen?

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft hoofdstuk V van de WW in te trekken en een tijdelijke bijdrage te leveren in de kosten van herstructurering van de arbeidsvoorziening in de havens. Zij zijn van oordeel dat de oorspronkelijke argumenten voor de huidige bijdrageregeling niet meer dezelfde relevantie hebben als enkele decennia geleden. Deze leden spreken de hoop uit dat de herstructureringsoperatie zal leiden tot zelfstandige en bedrijfseconomisch optimaal functionerende havenpools. Overigens vragen zij in hoeverre de voorliggende regeling door de Kamer kan worden veranderd. Het in maart gesloten akkoord tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners komt wellicht op losse schroeven te staan als de Kamer de wet op onderdelen wil amenderen. Dat het parlement op deze wijze voor voldongen feiten komt te staan achten deze leden niet wenselijk.

Wat betreft de motieven voor intrekking van de bijdrageregeling merken de leden van de RPF-fractie het volgende op. Zij verzoeken de regering uiteen te zetten sinds wanneer de oorspronkelijke motieven voor de bijdrageregeling, zoals genoemd in de memorie van toelichting, niet meer valide zijn. Had de bijdrageregeling, gelet op de argumentatie van de regering, niet veel eerder kunnen worden ingetrokken?

Deze leden kunnen zich voorstellen dat de economische motieven voor handhaving van de bijdrageregeling met name in het afgelopen decennium aan geldingskracht hebben ingeboet. Zij informeren in dit kader hoeveel werkgelegenheid in het achter ons liggende decennium in de Nederlandse havens is verloren gegaan als direct gevolg van containerisering, mechanisering en automatisering. In het verlengde hiervan vragen zij in hoeverre de Nederlandse havens gestalte kunnen geven aan onderdeel A van aanbeveling 145 van de Algemene Conferentie van de ILO (Trb. 13 mei 1974, 70), betreffende de garantie van duurzame of regelmatige arbeid.

De leden van de RPF-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op de gevolgen van het voorgestelde wettelijk regime voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens. Begrijpen zij het goed dat de regering ervan uitgaat dat buitenlandse havens niet systematisch aanzienlijke

subsidies van hun overheden ontvangen (zie pag. 6 memorie van toelichting)? Is het de regering bekend in hoeverre het havenbedrijfsleven in Antwerpen en Hamburg overheidssubsidie ontvangt?

Wat betreft de inhoud van de regeling financiering van arbeidsvoorziening in de havens constateren de leden van de RPF-fractie dat de ambtenaren in het overleg met de sociale partners het standpunt hebben ingenomen dat fondsvorming langs private weg zou moeten plaatsvinden. De regering onderschrijft dat standpunt, zo maken zij uit de toelichting (pag. 8) op. Resultaat van de onderhandelingen is blijkbaar geweest dat wordt afgezien van fondsvorming langs uitsluitend private weg. In hoeverre zal naar verwachting een financieel beroep moeten worden gedaan op de havenbedrijven?

In artikel 2 wordt voorgesteld om de tijdelijke bijdrage aan de kosten van herstructurering te betalen uit het Algemeen Werkloosheidsfonds. Was het echter, gelet op de motieven voor beëindiging van de bijdrage-regeling, niet logischer geweest deze bijdrage te financieren uit de algemene middelen?

De leden van de RPF-fractie hebben kennis genomen van de aparte afbouwregeling voor de kleinere havens. Zij informeren naar de reactie vanuit deze kleinere havens op het regeringsvoorstel. Zij wijzen in dit verband op het advies van het Tica, waarin wordt gesteld dat vooral voor het meer geïsoleerd liggende havengebied Eemsmond-Delfzijl de mogelijkheden om een samenwerkingsverband aan te gaan minder voor de hand ligt. Hoe wil de regering daarop inspelen?

Ten slotte vragen de leden van de RPF-fractie met betrekking tot artikel 12 wat zal gebeuren als de havenpools rond de expiratedatum van de wet niet goed zelfstandig blijken te functioneren. Behoort verleging van de tijdelijke wet dan in de visie van de minister tot de mogelijkheden?

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat beoogt de thans bestaande havenbijdrage-regeling gefaseerd in te trekken.

Zij constateren dat de regering dit voorstel in de eerste plaats motiveert met te verwijzen naar «ontwikkelingen op het terrein van de sociale verzekeringen». De leden van de SP-fractie juichen de door de regering bedoelde ontwikkelingen absoluut niet toe, nu die tot op heden blijken te bestaan uit afbraak van een reeks van wetten op het terrein van de sociale zekerheid. Op grond van de ook nu weer ten tonele gevoerde herschikking van verantwoordelijkheden stelt de regering voor dat de af te bouwen bijdrage wordt gegeven aan zelfstandig opererende havenpools.

De leden van de SP-fractie zijn het met beide onderdelen van het wetsvoorstel niet eens.

Zij zijn van mening dat de financiële bijdrage van de overheid zoals die nu nog luidt, zeker voor de werknemers in de havens een belangrijke zekerheid biedt. Opheffing van de bestaande regeling en overgang naar een weliswaar zelfstandig maar commercieel opererende havenpool is met name voor diezelfde werknemers ongunstig:

- zij zullen gaan vallen onder een andere CAO dan die voor de havenbedrijven;
- zij krijgen, als zij beantwoorden aan de aangescherpte referentie-eisen, slechts een WW-uitkering, dit in tegenstelling tot de huidige regeling.

Graag vernemen zij of de regering hun mening deelt.

De voorzitter van de commissie,  
De Jong

De griffier van de commissie,  
Pe

