

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)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 augustus 1995 en het nader rapport d.d. 18 september 1995, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 1995, no. 95.005837, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 juli 1995, nr. 95.005837, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 augustus 1995, No. W 12.95.0366 bied ik U hierbij aan.

1. Op grond van artikel 2 van het wetsvoorstel wordt de herstructureringsbijdrage verleend aan een voor een havengebied op te richten aparte rechtspersoon. Deze rechtspersoon dient statutair te worden belast met het beheer van deze bijdrage ten behoeve van de havenpool, de rechtspersoon die zich (nagenoeg) uitsluitend bezig houdt met het doen verrichten van havenwerkzaamheden. Het bestuur van de rechtspersoon die is belast met het beheer van de herstructureringsbijdrage moet paritair zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers en werknemers en een voorzitter niet afkomstig van één van deze organisaties.

Volgens het Algemeen deel van de toelichting, paragraaf 6, onder het kopje «De voorwaarden met betrekking tot de ontvanger van de herstructureringsbijdrage», meent het kabinet met deze constructie twee doelstellingen te verwezenlijken. In de eerste plaats kan op deze manier de herstructureringsbijdrage, die als gemeenschapsgeld is te kwalificeren, op een verantwoorde wijze worden beheerd. In de tweede plaats blijven de sociale partners door middel van deze constructie een wezenlijke, gezamenlijke, invloed behouden op de arbeidsvoorziening in de haven.

De Raad van State merkt met betrekking tot de voorgestelde constructie het volgende op. In artikel 6, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel wordt bij het verlenen van een herstructureringsbijdrage immers reeds een aantal verplichtingen opgelegd, onderscheidenlijk eisen gesteld, die in belangrijke

mate zullen kunnen bijdragen aan een verantwoord beheer van het gemeenschapsgeld.

De doelstelling met betrekking tot de wezenlijke, gezamenlijke, invloed van de sociale partners op de arbeidsvoorziening in de haven, wordt voornamelijk gestalte gegeven door middel van artikel 3 van het wetsvoorstel. Dit artikel stelt als voorwaarde dat op 1 januari 1996 een langdurige arbeidsvoorzienings- en reservevormingsovereenkomst moet bestaan tussen verenigingen van werknemers en verenigingen van werkgevers dan wel een werkgever. Een dergelijke voorwaarde kan echter eveneens rechtstreeks aan de havenpool worden gesteld.

In het licht daarvan is het college van mening dat de herstructureringsbijdragen rechtstreeks kunnen worden verstrekt aan door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan te wijzen havenpools en dat naast deze rechtspersonen geen aparte rechtspersonen behoeven te worden opgericht die tot doel hebben de herstructureringsbijdragen te beheren. Door het rechtstreeks toekennen van de bijdrage aan de havenpool wordt ook de doorzichtigheid van de structuur bevorderd. Dit houdt tevens een vereenvoudiging van de regeling in. Daarnaast spelen ook financiële argumenten een rol. Hierop is ook door het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) gewezen in een commentaar van 24 mei 1995, kenmerk 951133, met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De Raad is met het Tica van oordeel dat de kosten die zijn gemoeid met de oprichting van een aparte rechtspersoon en de aan deze rechtspersoon inherente apparaatskosten slechts ten koste gaan van de gelden die kunnen worden aangewend voor de eigenlijke herstructurering. Dit zal met name in de kleinere havens een wezenlijke herstructurering ernstig bemoeilijken.

De Raad adviseert het voorstel aan te passen in die zin dat geen aparte rechtspersonen behoeven te worden opgericht voor het beheren van de herstructureringsbijdrage, maar dat de toekenning van deze bijdrage direct kan plaatsvinden aan daarvoor in aanmerking komende havenpools.

1. De Raad van State adviseert het voorstel van wet aan te passen in die zin dat geen aparte rechtspersoon hoeft te worden opgericht voor het beheren van herstructureringsbijdragen, maar te regelen dat deze bijdragen rechtstreeks aan de havenpool kunnen worden verstrekt. De Raad meent, dat daarmee de doorzichtigheid van de structuur wordt bevorderd en dat dit een financieel voordeel oplevert. Daarbij merkt de Raad op, dat op grond van het wetsvoorstel bij het verlenen van de bijdragen een aantal verplichtingen kunnen worden opgelegd waarmee al wordt voorzien in verantwoord beheer van gemeenschapsgeld en dat het vereiste van de bestuursamenstelling ook voor de havenpool kan gelden. De Raad meent dat instelling van een extra beheersrechtspersoon met name voor de kleinere havens een extra financiële inspanning zal vergen die de gewenste herstructurering in die havens zal kunnen bemoeilijken.

Ik meen echter dat vast gehouden moeten worden aan de voorgestelde constructie, waarbij herstructureringsbijdragen niet worden verleend aan de havenpools zelf maar aan een daartoe apart opgerichte rechtspersoon. Daarvoor heb ik de volgende argumenten.

Voor deze constructie is gekozen om twee doelstellingen te bereiken, namelijk:

- het bieden van goede controlemogelijkheden aan het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica); dit is het instituut dat de herstructureringsbijdragen uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) verstrekt, en tegelijkertijd
- de sociale partners een wezenlijke, gezamenlijke invloed te laten behouden op de arbeidsvoorziening in de havens.

De Raad meent dat deze doelstellingen ook bereikt kunnen worden door de herstructureringsbijdragen rechtstreeks aan aan te wijzen havenpools te verstrekken. Hierbij kan, aldus de Raad, de voorwaarde dat op 1 januari 1996 tussen de sociale partners in de betreffende haven een, tenminste tot 1 januari 2000 geldende, overeenkomst moet bestaan, die inhoudt dat voor inhuur van personeel van de havenpool gebruik wordt gemaakt, ook aan de havenpool worden gesteld.

Een bezwaar tegen het voorstel van de Raad is dat de totale reservevorming onderwerp van controle van het Tica wordt, of deze nu buiten of binnen het eigen vermogen van de havenpool gestalte krijgt. Dit zou betekenen dat de

controle door het Tica zich zou moeten uitstrekken tot aspecten van bedrijfsvoering door de havenpool. Dit acht ik ongewenst. De controle van het Tica dient zich te beperken tot de meer algemene vraag of aangelegde reserves de beoogde herstructurering op adequate wijze ondersteunen. Daarbij ondersteun ik de benadering van het Tica in zijn advies, dat het Tica in het kader van de verplichtingen, die het Tica voor de administratie van de uitgaven aan de beherende rechtspersoon kan opleggen, eisen kan stellen aan een gescheiden administratie van de publieke (bijdragen ten laste van het AWF) en private gelden (bijdragen van werkgevers en werknemers voor reservevorming).

Bovendien kosten de beoogde herstructureringen in de onderscheidenlijke havens meer dan de te verlenen bijdragen.

Dit is met name in de gesprekken met de Amsterdamse en Rotterdamse havens duidelijk geworden. Naast de te ontvangen bijdragen is een financieel beroep nodig op de havenbedrijven. De sociale partners in met name de Amsterdamse en Rotterdamse havens stellen zich voor dit gestalte te geven door heffing van speciaal daartoe bestemde bijdragen van werkgevers en werknemers.

Dit complex van wensen van zowel het kabinet als van de sociale partners maakt nodig dat een heldere afbakening bestaat tussen eigen vermogen van de havenpool en de reserves benodigd voor het tot een goed einde brengen van de gewenste herstructurering.

Het kabinet meent dat de in het wetsvoorstel gekozen vormgeving daaraan beantwoordt.

Dat neemt niet weg, dat, zoals de Raad stelt, de gekozen vormgeving met name voor kleinere havens financiële inspanningen vergt die voor die havens wellicht teveel gevraagd kunnen zijn.

De gekozen vormgeving laat, met name ook voor de kleinere havengebieden ruimte om te komen tot regionale samenwerkingsvormen, waardoor de kosten kunnen worden beperkt. Bovendien is de overgangsbijdrage van artikel 11 juist bedoeld voor de kleine havens, waar niet wordt overgaan tot een herstructurering en ook de al bestaande havenpool niet wordt omgevormd tot een aparte rechtspersoon. Bij het ontbreken van een havenpool in de vorm van een aparte rechtspersoon heeft ook het voorstel van de Raad geen gevolg voor de kleinere havens. In het ontwerp, dat aan het Tica was toegezonden voor advies ontbrak deze mogelijkheid tot het verstrekken van een overgangsbijdrage.

2. In paragraaf 6 van de toelichting wordt uiteengezet dat het in de bedoeling ligt als maximum van de herstructureringsbijdrage aan te houden een bedrag dat gelijk is aan viermaal het bedrag dat op grond van de havenbijdrageregeling gemiddeld over 1993 en 1994 in dat havengebied is uitgekeerd. Tevens is gemotiveerd aangegeven dat de Amsterdamse havens ten opzichte van de andere Nederlandse zeehavens een zodanig bijzondere positie innemen dat de regering uitsluitend voor de Amsterdamse havens meer geld wil uittrekken dan genoemd maximum. Dat maximum zou 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. Het is niet duidelijk waarop dit bijgestelde bedrag is gebaseerd. De Raad beveelt aan hierop in de toelichting in te gaan.

2. De Raad wijst er op, dat voor de haven van Amsterdam een bedrag van 24,1 miljoen gulden wordt uitgetrokken. Dat bedrag wijkt positief af van het bedrag dat uit de in het wetsvoorstel neergelegde algemene regeling volgt (ongeveer 15 miljoen gulden). De Raad beveelt aan, in de toelichting aan te geven, waarop het afwijkende bedrag is gebaseerd.

Aan deze aanbeveling is gevolg gegeven.

3. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting en de overige meegezonden stukken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 15 augustus 1995, no. W12.95.0366, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 11, eerste lid, «niet is reorganiseerd» vervangen door: niet is gereorganiseerd.
- In de toelichting «kabinet» en «Kabinet» steeds vervangen door: regering.
- In de toelichting, paragraaf 2, eerste volzin, na «artikel 69, eerste lid,» invoegen: van de Werkloosheidswet.
- In de toelichting de afkorting «WW» de eerste keer introduceren en de afkorting «CTA» vervangen door de uitgeschreven aanduiding van dit begrip.
- In de noot in paragraaf 3 van de toelichting aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- In de toelichting, paragraaf 3, onder «Het recente verleden», «na advies van het AWF» vervangen door: na advies van het bestuur van het AWF.