

Aanbevelingen in aanvulling op het eindverslag "Afwikkeling Arbeidsvoorzieningsorganisatie"

Inleiding

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ons gevraagd om in aanvulling op de eindverantwoording aanbevelingen te doen, gebaseerd op de ervaringen opgedaan bij de vereffening bij het ZBO Arbeidsvoorzieningsorganisatie ("Arbeidsvoorziening"). Dergelijke aanbevelingen zouden van waarde kunnen zijn bij de vereffening van andere ZBO's.

Het trekken van meer algemene lessen is geen gemakkelijke opgave omdat Arbeidsvoorziening, zoals iedere andere ZBO, een eigen specifieke opdracht had. Bovendien ontstond Arbeidsvoorziening in 1991 uit de moederschoot van het Ministerie van SZW onder het gesternte van toen (poldermodel). Het accent lag op een decentrale tri-partite (overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties) aansturing. Onder een ander gesternte (marktdenken, functionele aansturing en problemen met ESF) is Arbeidsvoorziening in 2000/2001 opgesplitst en in verschillende delen uitgevaren, terwijl de restanten alsmede het liquidatiesaldo aan het Ministerie van SZW terugvielen.

Wij beperken ons tot aanbevelingen die de afwikkeling betreffen van Arbeidsvoorziening en bij de afwikkeling van andere ZBO's van nut kunnen zijn. Mede naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 12 februari 2004 heeft de Minister SZW gevraagd om ook met betrekking tot de stichtingen, waar Arbeidsvoorziening bij betrokken was, tot aanbevelingen te komen.

Op onderwerpen die specifiek bij Arbeidsvoorziening zijn en/of waarover reeds uitvoerig door onafhankelijke onderzoekers is gerapporteerd, bijvoorbeeld ESF, gaan wij hier niet in.

Het besluit tot opheffing en de uitvoering daarvan

Het probleem bij het besluit tot de opheffing van een ZBO is dat hieraan een lang besluitvormingsproces voorafgaat voordat een definitief besluit wordt genomen en uitgevoerd. Bij Arbeidsvoorziening is het besluit in 1999 voorbereid en de uitvoering heeft geduurd van 2000 (interne opsplitsing) tot eind 2001 (externe juridische verzelfstandiging), waarna de verdere afwikkeling nog drie jaren nam.

In de periode van onzekerheid kan de grip van de overheid op het ZBO of de grip van het bestuur of de directie van het ZBO op de organisatie verslappen en kunnen minder gewenste zaken voorkomen, zoals inzakken van de administratieve discipline en toekennen van bovenproportionele regelingen.

Om de grip te behouden zou het betreffende Ministerie met het bestuur van een op te heffen ZBO tijdig "harde" afspraken dienen te maken, die tot doel hebben de administratieve grip te versterken en bovenproportionele regelingen te voorkomen. Daartoe bestaat alle reden: bij opheffing staat immers vast dat de Staat gerechtigd is tot het liquidatiesaldo dan wel de tekorten hierop dient aan te vullen en de zelfstandigheid van het ZBO eindigt. Het ZBO keert als het ware terug in de moederschoot van de Staat.

De beslissing van de Staat om een ZBO op te heffen, levert doorgaans grote teleurstelling op voor de betrokkenen. De bestuurders of de directeurs van een ZBO, die deze hebben meegemaakt in een situatie van opbouw of van gewone doen, zijn veelal niet de aangewezen personen om een dergelijke organisatie af te bouwen, in het bijzonder wanneer ze wat ongelukkig zijn over de afloop of wanneer er problemen zijn. Dan kan beter worden gewisseld naar vereffenaars die niet eerder bij de organisatie betrokken zijn geweest en een goede afwikkeling als een zelfstandige uitdaging zien. Dat neemt niet weg dat veel aandacht moet worden gegeven aan het vasthouden van de bedrijfskennis die nodig is om de organisatie af te wikkelen. Deze kennis is meer in de tweede of lagere echelons te vinden dan bij het eerste echelon. Met de betrokken sleutelwerknemers dienen afspraken te worden gemaakt om nog een bepaalde periode te blijven, al dan niet met de toezegging dat zij daarna hun loopbaan kunnen vervolgen bij de Staat of een met de Staat verbonden organisatie. Bovendien is het raadzaam met enkele oudere medewerkers die hoog in de organisatie werkzaam zijn en die nog enkele jaren van hun FPU af zijn, afspraken te maken tot om en nabij hun FPU-datum werkzaam te blijven bij de te vereffenen organisatie.

De opsplitsing van Arbeidsvoorziening in oktober 2000 heeft eerst alleen intern vorm gekregen door benoeming van aparte bestuurders die zeggenschap kregen over een organisatorisch onderdeel dat echter nog niet juridisch afgescheiden was. Juridisch gebeurde er toen nog niets. Pas bij de externe opsplitsing per 1-1-2002 heeft de juridische verzelfstandiging plaatsgevonden. Aldus was er in de jaren 2000 en 2001 veel onzekerheid op juridisch-bestuurlijk en financieel gebied. Hoezeer bestuurlijk de ingreep tot opsplitsing is te begrijpen, was de consequentie van het feit dat de bestuurlijke splitsing ruim een jaar voor de feitelijke juridische splitsing plaats vond, dat veel complicaties op juridisch en financieel gebied ontstonden.

Wij bevelen tenslotte aan dat wordt nagegaan in hoeverre langs juridische weg kan worden verzekerd dat de Staat controle krijgt over een ZBO indien het besluit valt om het ZBO op te heffen. Mogelijk kunnen reeds in de oprichtingswet terzake bepalingen worden opgenomen.

Sociaal Plan en Mobiliteitsbureau

De in het kader van het Sociaal Plan door Arbeidsvoorziening met vakorganisaties overeengekomen herplaatsingstermijn van tenminste 24 maanden (waarbij de arbeidsovereenkomst in stand blijft) werkt contraproductief in het proces van herplaatsen van boventallige werknemers. De ervaring van de bij het Sociaal Plan van Arbeidsvoorziening betrokken partijen is, dat na een termijn van 12 maanden de inspanningen om voor betrokkenen werk te vinden nauwelijks nog lonen.

Bij grootschalige reorganisatie en daarmee samenhangende boventalligheid is het aan te bevelen om het instellen van een (tijdelijk) mobiliteitsbureau in de tijd gelijk op te laten lopen met het voorbereiden en realiseren van de reorganisatie. Op het moment dat er formatieplannen worden gemaakt, dient het mobiliteitsbureau operationeel te zijn en te beginnen met haar werkzaamheden. Bij een goede voorbereiding kan veel persoonlijke en financiële schade vermeden worden.

De effectiviteit van een mobiliteitsbureau is gediend met een bezetting bestaande uit een mix van expertise uit de bestaande organisatie en expertise ingebracht door externe deskundigen. Die mix voorkomt een teveel aan verbondenheid met resp. een te grote afstand tot de bedrijfscultuur en tot de boventallige werknemers.

Het bij aanvang analyseren en segmenteren van de groep boventalligen naar kenmerken en het daarop afstemmen van de in te zetten begeleidingsinstrumenten draagt bij aan kansrijke uitplaatsing.

De aanbeveling is derhalve dat bij een voorgenomen reorganisatie of opheffing direct een mobiliteitsbureau met de juiste mix van interne en externe expertise wordt ingericht, van meet af aan wordt gekozen voor een gesegmenteerde aanpak en de herplaatsingstermijn wordt beperkt tot 12 maanden.

Stichtingen

De Arbeidsvoorzieningswet 1996 gaf in artikel 10 lid 2 de mogelijkheid tot oprichting of deelneming in stichtingen en andere rechtspersonen. Terzake was vereist dat het Centraal Bestuur dit "bijzonder aangewezen" vond en dat de Minister goedkeuring gaf. Dit artikel is uitgewerkt door het Ministerie SZW in een Toetsingskader, dat het Centraal Bestuur in 1997 heeft aangenomen. Hierin staan regels ter invulling van het begrip "bijzonder aangewezen": de deelname moet een aantoonbare meerwaarde hebben naast het door of in samenwerking met de betrokken derde (die ook betrokken is bij de rechtspersoon) doen verrichten van taken en diensten.

Arbeidsvoorziening had veel gelieerde stichtingen, die in het leven waren geroepen in verband met subsidies. Doorgaans vindt bij deze stichtingen afdoende financiële controle plaats door de subsidieverlener. Verder had Arbeidsvoorziening een groot aantal panden ondergebracht in CV Huvema, maar deze panden bleven juridisch eigendom van Arbeidsvoorziening. Bovendien werd CV Huvema gecontroleerd door de accountant van Arbeidsvoorziening en meegeconsolideerd. De controle op CV Huvema was aldus voldoende.

Tenslotte had Arbeidsvoorziening enkele panden ondergebracht in specifieke huisvestingsstichtingen. Alvorens over deze stichtingen enkele opmerkingen te maken, wordt nader ingegaan op het Toetsingskader.

Duidelijk stelt het Toetsingskader dat deelname de doorzichtigheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie niet mag verminderen. Hierbij wordt gewezen op de zeggenschapsverhoudingen, die duidelijk moeten zijn, de financiering van de rechtspersoon die duidelijk moet zijn geregeld en onder andere dat de informatie/verantwoordingsplicht naar het Centraal Bestuur zo moet zijn geregeld dat het Centraal Bestuur goed zicht kan houden op de gang van zaken bij de rechtspersoon en dat het Ministerie SZW hier toezicht op kan houden. De verantwoording van het ingebrachte publieke geld dient conform de eisen die gesteld worden aan de begroting en de jaarrekening van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verantwoord te worden.

In artikel 10 van het Toetsingskader wordt de eis gesteld dat de uittredingsbepalingen in de regeling van deelname zodanig zijn dat geen publiek geld weglekt naar de private sector. Een toetsingsnorm is dat in geval van uittreding door of opheffing van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie het ingebrachte publieke geld onderdeel uit moet maken van de boedel van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Aan deze eis was ook voldaan bij de huisvestingstichtingen van Arbeidsvoorziening. Het liquidatiesaldo komt aan Arbeidsvoorziening ten goede. Het Ministerie SZW heeft toestemming gegeven voor de betrokkenheid van Arbeidsvoorziening bij deze stichtingen, die een aantal panden zijn gaan bezitten welke Arbeidsvoorziening vervolgens heeft gehuurd.

Wij hebben de indruk dat bij deze stichtingen de verantwoording naar Arbeidsvoorziening onvoldoende was. De betrokken stichtingen werden niet gecontroleerd door de accountant van Arbeidsvoorziening. Dit was ook niet voorgeschreven. Een controle door de accountant van het ZBO die een financieel belang heeft bij een rechtspersoon is een betere garantie dat zaken aan het licht komen die het ZBO moet weten.

De betrokken stichtingen zijn ook buiten de verslaggeving van Arbeidsvoorziening gehouden. De resultaten werden niet geconsolideerd in de jaarrekening van Arbeidsvoorziening tot een wijziging in de richtlijnen voor jaarverslaggeving in 2001. In het jaarverslag van Arbeidsvoorziening werd niet of niet voldoende aandacht aan deze stichtingen gegeven.

Onze aanbeveling ligt voor de hand: er moet inderdaad terughoudendheid worden betracht bij het geven van toestemming aan een ZBO om rechtspersonen op te richten of daarbij betrokken te zijn. Maar wordt die toestemming gegeven, dan dient de controle op de rechtspersoon en de verslaggeving door de rechtspersoon adequaat te zijn. Wanneer het ZBO recht op de meerderheid van de economische voordelen heeft is volgens de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving sedert 2001 consolidatie verplicht. Het is evenwel aanbevelenswaardig te bezien of er te dien aanzien nog aanvullende eisen aan de verslaggeving door het ZBO en de controle daarvan zouden moeten worden gesteld in de instellingswetten. Het is ook aangewezen dat de accountant van het ZBO de controle uitvoert op de jaarrekening van de rechtspersoon of, indien de controle door een andere accountant wordt verricht, een review uitvoert op de controle, ook op de onderwerpen recht- en doelmatigheid.

Een en ander leidt nog tot een tweede aanbeveling:

De huisvestingsstichtingen zijn opgezet voor het indirect in eigendom verwerven en extern financieren van gebouwen - op basis van door Arbeidsvoorziening aangegane langlopende huurovereenkomsten - mede in verband met de mogelijkheid van verrekening van BTW.

Fiscale redenen zouden voor door de Staat gefinancierde organisaties niet tot vennootschappelijke constructies mogen leiden. Het netto-effect voor de overheid is meestal negatief. Wat door de organisatie aan belasting wordt bespaard, kan de fiscus niet innen, terwijl de vennootschappelijke constructie leidt tot extra lasten en (meestal) tot minder inzichtelijkheid en controle.

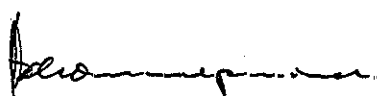
Verkoop facilitaire bedrijven

De verkoop van de tot Facent behorende interne facilitaire bedrijven van Arbeidsvoorziening is begin 2001 te vroeg in gang gezet. De klanten van Facent, zijnde de overige organisatieonderdelen van Arbeidsvoorziening, werden in 2001 gereorganiseerd en verzelfstandigd en er bestond begin 2001 nog geen helder beeld in welke mate de organisatieonderdelen van de diensten van Facent gebruik zouden maken. Bovendien was de interne organisatie van Facent niet voldoende op orde.

Daardoor was er onvoldoende inzicht in de commerciële, operationele en financiële positie van ieder der bedrijven. Noodgedwongen zijn deze verkocht onder afgifte van allerlei garanties die na de verkoopdatum vrijwel alle ingeroepen zijn.

De aanbeveling is om bij een toekomstige ontvlechting en verzelfstandiging van onderdelen van een ZBO eerst het ontvlechtingproces volledig te doorlopen en dan pas de facilitaire diensten, voor zover niet overgedragen, te verzelfstandigen of af te wikkelen.

Amsterdam, 1 maart 2005



mr. R.J. Schimmelpenninck

Voormalig bestuurder Arbeidsvoorziening, mede namens



G.J. Geertsema

Voormalig gedelegeerd bestuurder Arbeidsvoorziening