Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

27 549 Regels met betrekking tot de positionering van de reïntegratiediensten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Wet verzelfstandiging reïntegratiediensten Arbeidsvoorzieningsorganisatie)

A ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 november 2000 en het nader rapport d.d. 4 december 2000, 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 20 september 2000, no. 00.005240, 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 houdende regels met betrekking tot de positionering van de reïntegratiediensten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Wet verzelfstandiging reïntegratiediensten Arbeidsvoorzieningsorganisatie).

Het wetsvoorstel betreft de overgang naar een privaatrechtelijk bedrijf, genaamd KLIQ, van de werkzaamheden die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie verricht voor het terugkeren in het arbeidsproces van moeilijk plaatsbare personen en van daarmee samenhangende dienstverlening. Aan de voorgenomen verzelfstandiging is een interne ontvlechting van verschillende onderdelen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voorafgegaan. Met het wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op het voorstel van wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) dat op 11 oktober 2000 voor advies aan de Raad van State is voorgelegd.
De Raad maakt een aantal opmerkingen in verband waarmee aanpassing van het wetsvoorstel en van de toelichting wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 september 2000, nr. 00.005240, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 17 november 2000, nr. W12.00.0434/IV, bied ik U hierbij aan.

De opmerkingen van de Raad in verband waarmee hij aanpassing van het wetsvoorstel en van de toelichting wenselijk acht worden hierna besproken.

1. Samenhang met SUWI
De Raad heeft in eerste aanleg de advisering over dit wetsvoorstel willen verbinden aan zijn beoordeling van de SUWI-voorstellen. Het voornemen daartoe heeft de Raad bij brief van 26 oktober 2000 aan de minister voorgelegd. Daarop heeft de minister in zijn brief van 31 oktober jl. aangedrongen op zo spoedig mogelijke vaststelling van een advies over het

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

KST50355
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

onderhavige wetsvoorstel. De minister heeft daarbij met klem betoogd dat een snelle externe verzelfstandiging en daarom ook een snelle advisering noodzakelijk zijn omdat de reïntegratiemarkt nu al volop in ontwikkeling is en omdat de externe verzelfstandiging van de reïntegratiediensten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een afzonderlijk traject vormt.
De aangevoerde redenen en de bijbehorende argumentatie geven de Raad aanleiding om thans tot advisering over te gaan. Wel maakt hij het voorbehoud dat met dit advies niet wordt vooruitgelopen op de komende advisering over de SUWI-voorstellen en dus ook niet op de eventuele gevolgen daarvan voor het onderhavige wetsvoorstel. Voorts adviseert de Raad de argumentatie om tot een snellere verzelfstandiging te komen in de memorie van toelichting te verduidelijken. Daarbij ware ook toe te lichten waarom die snellere verzelfstandiging vooruitlopend op de aanvaarding van de SUWI-operatie ook verantwoord is.

1. Zoals de Raad aangeeft acht ik een snelle verzelfstandiging van het reïntegratiebedrijf van Arbeidsvoorziening noodzakelijk. Deze verzelfstandiging zal inderdaad eerder plaatsvinden dan invoering van de SUWI-operatie. Dit is ook mogelijk en verantwoord omdat het een afzonderlijk traject betreft. In de memorie van toelichting is zoals de Raad heeft gevraagd een meer uitvoerige argumentatie gegeven voor de wenselijkheid en ook mogelijkheid om dit traject van externe verzelfstandiging eerder en los van SUWI uit te voeren.

2. Verzelfstandiging
Het voorstel is erop gericht een deel van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie extern te verzelfstandigen. Voor een aantal regelingen is het mogelijk om private reïntegratiebedrijven in te schakelen, zodat kan worden gezegd dat thans een reïntegratiemarkt aan het ontstaan is. Om evenwichtige concurrentieverhoudingen te creëren is een hybride organisatie als de Arbeidsvoorzieningsorganisatie niet wenselijk. Daarom streeft de minister naar verzelfstandiging van het reïntegratiedeel.
Uit de toelichting blijkt onvoldoende waarom niet gekozen is voor afslanking van het overheidsapparaat naar gelang de opkomst van particuliere bedrijven, maar voor privatisering van een overheidsdienst met ook alle rechtspositionele gevolgen van dien. Ingevolge het wetsvoorstel zal KLIQ voorlopig een bijzondere positie blijven innemen, krijgt KLIQ het exclusieve recht om in opdracht van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie reïntegratiediensten te verrichten (artikel 5), en moeten bepaalde bij de Arbeidsvoorzienings-organisatie beschikbare middelen, alsmede de beschikbare ESF-subsidies, worden aangewend voor de dienstverlening door KLIQ. De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting nader wordt ingegaan op de beoogde vorm van verzelfstandiging enerzijds en op de beoogde bijzondere positie van KLIQ in de markt anderzijds. Tegen die achtergrond dient ook te worden verduide-lijkt hoe bij het verzelfstandigingsproces de Europeesrechtelijke mededingings-regels (de artikelen 81 tot en met 89 van het EG-Verdrag) in acht zullen worden genomen en dient te worden vermeld of de regeling moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

2. In reactie op de vraag van de Raad waarom niet is ingegaan is op de gedachte van een geleidelijke afslanking van het overheidsapparaat kan het volgende opgemerkt worden. Omdat het (geleidelijk) afslanken van het bedrijfsonderdeel van Arbeidsvoorziening dat zich met reïntegratie bezighoudt voor het kabinet geen realistische optie was, is hierop ook niet in de toelichting ingegaan. Het is niet goed mogelijk om op korte termijn deze capaciteit «af te slanken» zoals de Raad voorstelt en te laten vervangen door capaciteit die dan op de vrije markt (welke niet door de overheid op dit punt is te beïnvloeden) moet gaan ontstaan. Dit is ook zeer onwenselijk omdat binnen het reïntegratie-bedrijfsonderdeel van Arbeidsvoorziening een grote deskundigheid bestaat die met een dergelijk gradueel afbouwen van het bedrijf zou verdwijnen. Ook voor het bij het bedrijfsonderdeel werkzame personeel en management is het geen wenselijk scenario om bij een in omvang afnemend en op termijn compleet verdwijnend bedrijf te werken.
Doordat vooruitlopend op de externe verzelfstandiging al intern een ontvlech-ting heeft plaatsgevonden van de activiteiten voor de basisdienstverlening en de activiteiten voor de reïntegratie is verzelfstandiging van het bedrijfsonder-deel reïntegratie ook goed mogelijk. Verder kan nog worden opgemerkt dat de

Arbeidsvoorzieningsorganisatie een zelfstandig bestuursorgaan is en geen overheidsapparaat. De werknemers van Arbeidsvoorziening hebben geen ambtelijke status, maar nemen nog wel deel aan het ABP. De rechtspositionele gevolgen van de verzelfstandiging zijn dus relatief beperkt.

In de toelichting bij artikel 5 van het wetsvoorstel is ingegaan op de uitbesteding van de uitvoering van de taken van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie aan de N.V. Daarbij is verwezen naar het Europese mededingingsrecht. Vastgesteld is, dat met de uitvoering van de taken van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een algemeen economisch belang is gediend. Art. 86, tweede lid, EG-Verdrag staat de Lid-Staten toe aan ondernemingen die zij belasten met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, alleenrechten te verlenen die de toepassing van de mededingingsregels kunnen belemmeren, voor zover beperkingen van de mededinging – of zelfs een uitsluiting van elke mededinging – van andere marktdeelnemers noodzakelijk zijn om te verzekeren, dat de houders van de alleenrechten de hun opgedragen bijzondere taak kunnen vervullen. Voor de niet-toepasselijkheid van de overige verdragsregels op een onderneming belast met een dienst van algemeen economisch belang volstaat dat de toepassing van die regels de vervulling, in feite of in rechte, van de aan die onderneming toevertrouwde bijzondere taak verhindert. Het is niet noodzakelijk, dat de onderneming in haar bestaan wordt bedreigd.
De aan de N.V. in het wetsvoorstel opgedragen dienstverlening moet worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang als bedoeld in art. 86, tweede lid, EG-Verdrag. Daardoor is artikel 86, tweede lid, van het EG-Verdrag van toepassing en kan de bijzondere positie van de N.V. ontstaan, die toepassing van mededingingsregels mag belemmeren. Overweging daarbij is dat alhoewel thans een reïntegratiemarkt aan het ontstaan is waarop ook private reïntegratiebedrijven langzamerhand de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geboden dienstverlening zullen kunnen gaan bieden, het niet waarschijnlijk is dat private ondernemingen op korte termijn, het aandeel van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op deze markt kwantitatief en kwalitatief zullen kunnen overnemen. Aangezien het een zaak van publiek belang is dat de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geboden dienstverlening wordt gecontinueerd, kan een waarborg hiervoor worden geboden door tijdelijk kwantitatief en kwalitatief de door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geboden dienstverlening bij een verzelfstandigd reïntegratieonderdeel te laten inkopen. Zoals hiervoor is aangegeven is deze bijzondere positie van de N.V. tijdelijk. Op grond van die omstandigheid is er in feite sprake van een tijdelijke dienst van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 86, tweede lid, EG-verdrag. Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat indien de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen niet worden getroffen, de waarborging van de vooromschreven dienstverlening gevaar loopt.

Op grond van art. 86, eerste lid, EG-Verdrag mogen de Lid-Staten met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen maatregelen nemen of handhaven welke in strijd zijn met de regels betreffende de mededinging van het Verdrag. In het onderhavige geval betreft dit met name art. 82 EG-Verdrag. Aan de N.V. wordt in het wetsvoorstel dus een uitsluitend recht verleend, namelijk het met overheidsbijdragen verrichten van diensten inzake de reïntegratie en de arbeidsbemiddeling. Dit uitsluitend recht kan leiden tot een tijdelijke machtspositie op de Nederlandse markt voor reïntegratie- en bemiddelingsactiviteiten. Deze positie is als zodanig echter niet in strijd art. 82 van het EG-verdrag. Er is geen grond om aannemelijk te achten dat de N.V. misbruik van haar machtspositie zal maken. Een garantie hiervoor wordt gevormd door de artikelen inzake de voor de dienstverlening te betalen vergoeding en inzake de toegang tot de informatie.

Wat betreft de artikelen 87 tot en met 89 EG-verdrag over steunmaatregelen kan het volgende worden opgemerkt.
Indien steun wordt verleend aan ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, is aanmelding noodzakelijk. De verlening van steun kan voor goedkeuring in aanmerking komen, indien de steun slechts beoogt de meerkosten te compenseren die ontstaan door de vervulling van de bijzondere taak die is toevertrouwd aan de onderneming die met het beheer van diensten van algemeen economisch belang is belast, en

mits de toekenning van de steun noodzakelijk is om de betrokken onderneming in staat te stellen haar verplichtingen als openbare dienstverlener in economisch evenwichtige omstandigheden te vervullen.
De bepaling in het wetsvoorstel inzake de voor de dienstverlening te betalen vergoeding, beoogt – bij gebreke van de mogelijkheid een marktconforme prijs voor de dienstverlening vast te stellen – in ieder geval tot een prijsstelling te komen die reëel kan worden aangemerkt. Het is dan ook niet aannemelijk dat deze prijsstelling als een steunmaatregel kan worden aangemerkt. Aanmelding van het wetsvoorstel bij de Europese Commissie is dan ook nu niet aan de orde.

Aldus zijn de door de Raad genoemde mededingingsregels in het wetsvoorstel meegenomen. De toelichting is met bovenstaande verwijzingen naar de relevante bepalingen in het EG-verdrag nader aangevuld.

3. Fiscale aspecten
In de memorie van toelichting[1] is uiteengezet dat, anders dan tot nu toe gebruikelijk is bij wetsvoorstellen waarbij een overheidslichaam geprivatiseerd wordt, de vennootschapsbelastingaspecten van de verzelfstandiging niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel.
De Raad adviseert de gebruikelijke weg te volgen. In de eerste plaats is, zoals de minister in zijn brief van 31 oktober 2000 heeft gesteld, haast geboden met de privatisering. Het verbinden van dit dossier met een voorstel van wet dat nog niet is ingediend, kan de beoogde snelheid van behandeling schaden. In de tweede plaats zijn de contouren van een algemene bepaling die bij privatiseringen incidentele voor- en nadelen voorkómt (waaronder de activering van goodwill op de openingsbalans) al zichtbaar geworden bij voorgaande privatiseringsoperaties. Ook voor KLIQ N.V. kunnen deze bepalingen in het wetsvoorstel worden uitgeschreven.
De Raad is van oordeel dat de voorgestelde oplossing in de memorie van toelichting bij de inwerkingtreding van de hiervoor bedoelde algemene bepaling na de oprichtingsdatum van de Naamloze Vennootschap (N.V.). ontraden dient te worden. In dat geval wordt KLIQ N.V. als een volledige deelneming van de staat, gelet op artikel 2, zevende lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, immers met terugwerkende kracht vennootschapsbelastingplichtig. Vermeden dient te worden dat bezwarende regelingen met terugwerkende kracht worden ingevoerd, zeker indien dit niet strikt noodzakelijk is.

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de belastingplicht van de op te richten N.V. KLIQ en de gebruikelijke maatregel ter voorkoming van incidentele fiscale voor- en nadelen alsnog opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel (artikelen 15 en 16).

4. Bescherming persoonsgegevens
Artikel 8, tweede lid, maakt het voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie mogelijk om de (cliënt)gegevens te verstrekken aan KLIQ N.V. en aan derden, indien deze de gegevens verwerken voor de uitvoering van opdrachten van gemeenten en het Landelijk instituut sociale verzekeringen. Inmiddels biedt het advies van de Registratiekamer van 22 september 2000 een toetsingskader voor gegevensverstrekking zoals deze ingevolge de SUWI-operatie zal gaan verlopen.[2] Dit toetsingskader is niet alleen van betekenis voor SUWI, maar ook voor wetgeving als de onderhavige. Het bedoelde toetsingskader biedt belangrijke garanties en waarborgen voor de vorming, opzet en inhoud van de cliëntenadministratie en betrekt daarbij de vereisten van de binnenkort in werking te treden Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In het licht van het hiervoor bedoelde toetsingskader is naar het oordeel van de Raad artikel 8, tweede lid, onvoldoende concreet opgezet. De beperking van gegevensverstrekking tot gegevens die nodig zijn «voor de uitvoering van opdrachten van gemeenten» biedt onvoldoende houvast voor een beperking tot gegevens die strikt nodig zijn voor de uitoefening van de gemeentelijke taken waarvoor in de privacywetgeving een uitzondering is gemaakt.
Daarnaast blijkt niet uit het wetsvoorstel en ook niet uit de memorie van toelichting of, en zo ja hoe, wordt voldaan aan de vereisten van de Wbp. De Raad adviseert in het voorstel en in de toelichting voldoende rekening te houden met de hiervoor bedoelde voorwaarden ter bescherming van privacy

[1] Memorie van toelichting, I Algemeen gedeelte, paragraaf 8.
[2] Advies van de Registratiekamer over het concept-wetsvoorstel Structuur Werk en Inkomen (SUWI) van 22 september 2000.

onder gebruikmaking van het vorenbedoelde, voldoende breed toepasbaar gemaakte toetsingskader van de Registratiekamer.

4. Uitgangspunt van de regeling in artikel 8, eerste lid, is dat de N.V. KLIQ de gegevens, die de Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft verkregen met het oog op de uitvoering van zijn wettelijke taken, mag verwerken in overeenstemming met het doel waarvoor die gegevens zijn verkregen. Hiermee wordt voldaan aan artikel 9 Wbp. Ook door het gebruik van het woord verwerken is al vooruit gelopen op de terminologie van die Wbp.
In de door de Raad genoemde brief van de Registratiekamer geeft de Registratiekamer bij het onderwerp reïntegratie (het voor dit wetsvoorstel relevante deel) aan dat hij het eens is met het gebruik van het sofi-nummer bij opdrachten ter uitvoering van wettelijke taken van hun opdrachtgevers, maar dat het wel wenselijk is dit gebruik door reïntegratiebedrijven expliciet in de wet te regelen. Dat gebeurt in dit wetsvoorstel – op de wijze als de Registratiekamer aanbeveelt – in artikel 8, derde lid.
Voorts vraagt de Registratiekamer aandacht voor de gegevensstromen, die ontstaan bij het uitbesteden van reïntegratie-activiteiten door de opdrachtgevers (gemeenten en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (LISV)) aan reïntegratiebedrijven, zoals de N.V. KLIQ. Hij waarschuwt vooral voor het risico, dat de reïntegratiebedrijven de persoonsgegevens voor andere doelen gaan gebruiken dan waarvoor ze verkregen zijn. Hij bepleit een zorgvuldige uitwisseling van gegevens. Met dit zelfde doel is artikel 8, tweede lid, opgenomen. Dit artikel heeft betrekking op persoonsgegevens, die bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn geregistreerd in de registratie van werkzoekenden, die van belang kunnen zijn voor reïntegratiebedrijven, die opdrachten verkrijgen van gemeenten en het LISV. Het betreft dan vooral reïntegratie van uitkeringsgerechtigden, die zijn geregistreerd bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Die registratie kan op grond van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 ook inhouden de fase-indeling en gegevens bevatten over opleiding, ervaring en bekwaamheden. Dit soort gegevens zijn van belang voor de uitvoering van de opdracht van gemeenten en het LISV, maar zijn niet altijd aanwezig bij de gemeenten en het LISV. De verstrekking door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is in overeenstemming met het doel, waarvoor ze door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie van de betrokkene zijn verkregen: immers vast te stellen welke reïntegratie-activiteiten noodzakelijk zijn voor toeleiding naar de arbeidsmarkt. Alleen met het doel reïntegratie-activiteiten in opdracht van gemeenten en het LISV uit te voeren kunnen de reïntegratiebedrijven de gegevens verkrijgen, niet met een ander doel. De bedrijven kunnen die gegevens dan ook niet met een ander doel gebruiken. Dat wordt met de regeling van artikel 8, tweede lid, bereikt. Overigens kan de Raad worden toegegeven, dat de formulering van het tweede lid in die zin te ruim is, dat niet duidelijk is dat het om opdrachten gaat die betrekking hebben op reïntegratie. Het artikellid is daarop aangepast. De toelichting is in die zin aangepast, dat de hiervoor geschetste achtergrond van de regeling in artikel 8 daarin beter tot uitdrukking komt.

5. Overige opmerkingen
a. Artikel 4, eerste lid, spreekt over het tijdstip van de overgang, bedoeld in artikel 2. Dit tijdstip is in artikel 2 niet gepreciseerd. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

b. In artikel 4, tweede lid, wordt verwezen naar de pensioenregeling die gold op de laatste dag van de kalendermaand voorafgaande aan het tijdstip van overgang, bedoeld in artikel 2. De toelichting op artikel 4, tweede lid, spreekt over de pensioenregeling die gold op de laatste dag voorafgaand aan die overgang. De Raad adviseert het artikel in overeenstemming te brengen met de toelichting.

c. Uit de toelichting op artikel 1 blijkt dat de staat bij de oprichting van de N.V. in ieder geval een meerderheidsbelang heeft. Uit het artikel zelf blijkt niet dat er bij de oprichting meerdere aandeelhouders kunnen zijn. Indien dit laatste beoogd wordt, dient de toelichting nader te verduidelijken welke andere partijen bij de oprichting worden betrokken.

5. a. Met het tijdstip van overgang in artikel 2 wordt bedoeld het tijdstip van privatisering: het moment na oprichting van de N.V., waarop de vermogensbestanddelen overgaan van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie naar de N.V. en het personeel in dienst treedt van de N.V. In artikel 2 wordt daarvoor inderdaad geen tijdstip aangeduid. Artikel 4 is verduidelijkt, door te spreken van het tijdstip, waarop ten gevolge van de overgang van vermogensbestanddelen het personeel in dienst treedt van de N.V.

b. Het advies van de Raad is overgenomen door de toelichting in overeenstemming te brengen met het tekst van het artikel.

c. Zoals in de toelichting is aangegeven is het de bedoeling van de Staat op termijn het eigendom van de N.V te vervreemden. Daarom is ook gekozen voor het oprichten van een N.V. Op dit moment is geen sprake van andere partijen, die reeds bij oprichting medeaandeelhouder worden.

6. Overige aanpassingen
Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel op een aantal punten technisch aan te passen en de toelichting nader te verduidelijken in verband met de discussie met de Tweede Kamer over het voornemen tot oprichting van de N.V. KLIQ en waar nodig te actualiseren.
Dit betreft aanpassing van de artikelen 5 (de uitbesteding door Arbeidsvoorziening van de commerciële dienstverlening aan de N.V. KLIQ is komen te vervallen: hiervan zal in de praktijk geen sprake zijn), 9, onderdeel G (in verband met de hiervoor genoemde wijziging), 13 (wijziging WW) en artikel 14 (wijziging WIW).
De wijzigingen in de toelichting betreffen de paragrafen 1, 2, 7 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

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,
H. D. Tjeenk Willink

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend