

Werkvoorzieningsschap Zuid-Kennemerland

Spieringweg 835, 2142 ED Cruquius
Postbus 297, 2130 AG Hoofddorp

Tel. 023 - 54 34 767
Fax 023 - 54 34 801

Uw Kenmerk:
Onderwerp:

Aan het College van Burgemeester en
Wethouders en de Raad van de gemeente

Ons kenmerk:

Dir/CB-jk

Datum:

26 oktober 2009

Geachte dames en heren,

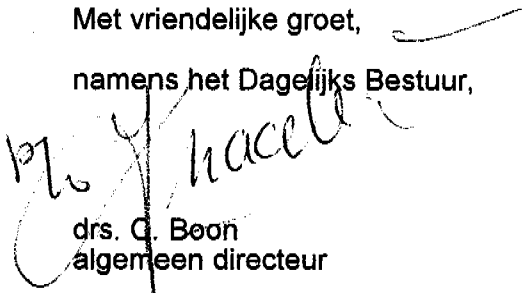
Hierbij bied ik u, namens het Dagelijks Bestuur, de notitie "eerste analyse voor- en nadelen herstructureringsmogelijkheden Paswerk" aan.

Volgens afspraak is deze notitie in het najaar van 2009 gereed, zodat er gebruik van gemaakt kan worden voor de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar 2010.

Een ieder weet dat het niet de bedoeling is om in deze raadsperiode een besluit te nemen over de herstructureringsmogelijkheden van Paswerk. Dat besluit valt in de volgende raadsperiode.

Met vriendelijke groet,

namens het Dagelijks Bestuur,


drs. C. Boon
algemeen directeur

Bijlage: Notitie "eerste analyse voor- en nadelen herstructureringsmogelijkheden
Paswerk"

Nr. Reg. raadsst.:	Raadsst. verg. d.d.
voor kennisgeving aangen.:	
in h. b&w om preadvies	
in h. b&w ter afdoening	
in h. burg. ter afdoening	
art. 38 RVO, vragen raadslid	

Notitie eerste analyse voor- en nadelen herstructureringsmogelijkheden Paswerk

1 Inleiding

Paswerk is gestructureerd in een Gemeenschappelijke Regeling met een Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur. In het Algemeen Bestuur hebben alle leden één stem, waarbij de verhoudingen per deelnemende gemeente als volgt zijn:

- gemeente Haarlem: 6 stemmen;
- gemeente Heemstede: 3 stemmen;
- gemeente Bloemendaal 3 stemmen
- gemeenten Zandvoort en Haarlemmerliede: ieder 2 stemmen.

De modernisering van de WSW heeft een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de wenselijke juridische en organisatorische structuur van Paswerk. Een aanpassing van de GR wordt door deelnemende gemeenten, in het bijzonder de gemeente Haarlem, wenselijk geacht. Daarbij is van belang een beter evenwicht te realiseren in bestuurlijke verhoudingen gerelateerd aan financiële en beleidsmatige belangen van deelnemende gemeenten en een besluitvormingsstructuur te creëren die beter past bij gewijzigde WSW en huidige taken van Paswerk als mensontwikkel- en reïntegratiebedrijf. Bijzondere aandachtspunten daarbij zijn de aanbestedings- en inbestedingsregelgeving en het optimaliseren van declarabiliteit van uitvoeringskosten in het kader van het WWB-werkdeel en het participatiebudget. Naast deze aspecten dienen bij de herstructureringsmogelijkheden ook te worden overwogen de politieke haalbaarheid, operationele zelfstandigheid, fiscale optimalisatie, personele consequenties en een goede governance structuur mede ten behoeve van de beheersing van het financiële risico door aangesloten gemeenten.

In het afgelopen jaar is de discussie gevoerd over de mogelijke herstructurering van Paswerk zonder het gewenste resultaat te bereiken. De behoefte bestaat om verschillende modellen nog eens te analyseren, voor zover mogelijk met gebruikmaking van materiaal uit eerdere onderzoeken. Bij het zoeken naar oplossingen spelen bovengenoemde overwegingen een rol maar is vooral van belang om te komen tot een herstructureringsoplossing met politiek draagvlak. Deze behoefte heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

Stel een rapport samen waarin wordt aangegeven welke verschillende juridische en bestuurlijke mogelijkheden er zijn voor Paswerk, rekening houdend met vorengenoemde aspecten van overweging.

Daarbij heeft u gevraagd de volgende structuurmodellen in de overwegingen te vergelijken:

- Huidige (klassieke) Gemeenschappelijke Regeling*;
- Gemeenschappelijke Regeling met NV/BV structuur;
- Privaatrechtelijke (overheids) NV;
- Overheids Stichting;
- Gemeentelijke Dienst.

* met duaal bestuur, waarbij raadsleden geen zitting hebben in het bestuur van de GR.

Naast deze varianten kan ook de zogenaamde maatschappelijke onderneming worden overwogen. De minister van Justitie heeft een wetsvoorstel ingediend dat een specifieke rechtsvorm mogelijk maakt voor instellingen in de semi-publieke sector. Met deze rechtsvorm wordt beoogd om instellingen in de semi-publieke sector slagvaardiger te maken. Het wetsvoorstel ligt momenteel voor advies bij de Raad van State.

In de bijlage bij deze notitie wordt nader ingegaan op het wetsvoorstel voor de maatschappelijke onderneming.

De opdracht zal gericht zijn op een analyse van voor- en nadelen van de verschillende modellen op basis van binnen Paswerk beschikbare documentatie zoals eerdere onderzoeksrapporten alsmede onze eigen expertise op dit gebied. Deze analyse zal voor de deelnemende gemeenten een basis moeten vormen om een standpunt te kunnen bepalen over een mogelijke herstructurering van Paswerk. Bij deze analyse zal op hoofdlijnen ook aandacht worden besteed aan de financiële consequenties van de verschillende modellen, zonder deze verder in detail uit te werken. Zoals is afgesproken zal de onderzoekopdracht niet resulteren in een advies over de meest wenselijke structuur van Paswerk.

Vorig jaar zijn door de Colleges van B&W van de deelnemende gemeenten uitgangspunten vastgesteld voor de herstructurering van Paswerk. Deze uitgangspunten, zoals hierna vermeld, vormen de basis voor de uit te voeren analyse van de verschillende modellen.

De volgende uitgangspunten zijn vastgesteld:

- de structuur moet in overeenstemming zijn met de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden;
- In het kader van de gemoderniseerde WSW worden de verordenende bevoegdheden ondergebracht bij de gemeenten, betreffende cliëntparticipatie, begeleid werken en wachtlijst beheer;
- In de bestuursstructuur worden beleid en uitvoering gescheiden en wordt inhoud gegeven aan duale bestuurlijke verhoudingen, waarbij raadsleden geen deel meer uitmaken van het bestuurs van Paswerk;
- Door een adequate governance structuur, waaronder een goede verantwoording en controle, onder meer over prestatieafspraken worden de gemeenteraden in staat gesteld om de controlerende functie goed uit te oefenen betreffende de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid;
- De stemverhouding in het bestuur moet aansluiten bij ieders belang en inbreng in de GR;
- De planning & control van Paswerk moet de planning, verantwoording en controle van Paswerk adequaat faciliteren zodat de informatievoorziening aan het bestuur en de deelnemende gemeente effectief is.

Aan Ernst & Young is gevraagd om als ondersteunend adviseur op basis van bovengenoemde uitgangspunten de voor- en nadelen van verschillende juridische en bestuurlijke mogelijkheden voor Paswerk te analyseren en om daarover te rapporteren in een korte en bondige notitie ten behoeve Algemeen en Dagelijks Bestuur.

Daarbij zullen de volgende juridische en bestuurlijke criteria worden overwogen en op hoofdlijnen worden uitgewerkt, zoveel mogelijk gebruik makend van beschikbaar onderzoeksmateriaal:

- Politieke haalbaarheid en effectieve besluitvormingsstructuur:
 - o een samenwerkingsstructuur tussen Paswerk en deelnemende gemeente die juridisch eenvoudig is te realiseren;
 - o een evenwichtige stemverhouding die recht doet aan financiële en beleidsmatige belangen en politiek haalbaar is;
 - o een samenwerkingsstructuur tussen Paswerk en deelnemende gemeente die adequaat inhoud geeft aan de regierol die gemeenten hebben op het gebied van sociaal beleid en het SW budget.

- Operationele zelfstandigheid:
 - o een juridische structuur die aansluit op een scheiding tussen de (publiekrechtelijke) beleidsbepaling en sturing op WSW doelstellingen en de (privaatrechtelijke) sturing en beheersing betreffende de uitvoering;
 - o voldoende mogelijkheden voor Paswerk voor een slagvaardige en daadkrachtige uitvoeringsorganisatie waarmee adequaat inhoud gegeven kan worden aan mensontwikkeling en reïntegratie;
 - o een samenwerkingsstructuur die past bij de gemoderniseerde Wet Sociale Werkvoorziening en voldoende mogelijkheden biedt om de functie als leer-werkbedrijf ten volle tot recht te laten komen;
 - o een aansturingstructuur waarin de operationele zelfstandigheid van het uitvoeringsbedrijf zo goed mogelijk is gewaarborgd;
 - o een bestuurlijke informatievoorziening en besluitvorming, waarbij operationele zelfstandigheid als uitgangspunt geldt.
- Declarabiliteit:
 - o een juridische structurering die zo gunstig mogelijk is voor het verkrijgen van rijksvergoeding onder meer in het kader van de WWB (werkdeel) en de AWBZ. Daarbij wordt ook beoordeeld in hoeverre rijksvergoeding kan worden aangewend voor de dekking van uitvoeringskosten.
- Aanbestedingsproblematiek:
 - o een opdrachtgever- opdrachtnemer relatie tussen Paswerk en deelnemende gemeenten die slagvaardig is en zo min mogelijk wordt belemmerd door onnodige administratieve belasting zoals door Europese aanbestedingsprocedures;
 - o een opdrachtgever- opdrachtnemer relatie tussen Paswerk en deelnemende gemeenten, die voorzover aanbestedingsvoorschriften aan de orde zijn, rechtmatig handelt, waarbij de mogelijkheden van inbesteding en alleenrecht/ uitsluitend recht worden overwogen.
- Fiscale optimalisatie:
 - o een juridische structuur waarin de financieel technische en fiscale zaken zo optimaal mogelijk geregeld zijn. Daarbij wordt geanalyseerd wat de consequenties voor de VPB en BTW zijn bij een herstructurering.
- Personele consequenties en eventuele ontvlechting:
 - o een eventuele juridische herstructurering dient niet te complex te zijn en voor betrokken partijen aanvaardbaar te zijn betreffende de consequenties voor het WSW- en ambtelijk personeel;
 - o bij het analyseren van mogelijkheden voor herstructurering wordt beoordeeld of in welke mate sprake is van ontvlechtingskosten bij een eventuele opheffing van de GR;
 - o bij een herstructurering zullen de arbeidsrechtelijke consequenties voor het personeel zo beperkt mogelijk moeten zijn.
- Governance en control:
 - o een bestuurlijke aansturingstructuur waarin op bestuurlijk niveau de beleidsbepaling, kaderstelling voor goed financieel beleid en beheer, het budgetrecht en controle en toezicht zijn gewaarborgd en op management niveau voldoende ruimte bestaat voor een daadkrachtige en slagvaardige bedrijfsvoering en uitvoering van beleid;
 - o een governance structuur waarmee bestuur, toezicht en verantwoording adequaat is geregeld, waarbij gemeenten inzicht hebben in de risico's van Paswerk en de wijze waarop deze worden beheerst.

In voorgenoemde criteria wordt geen aandacht besteed aan de financiële consequenties. Hoewel deze niet onderscheidend zijn in de te maken keuzes voor een eventuele juridische herstructurering zijn de financiële consequenties uiteraard wel van belang. Daarom hebben wij in de hierna opgenomen paragraaf enkele beschouwende opmerkingen gemaakt omtrent de financiële consequenties.

Financiële consequenties

Een juridische herstructurering zal de inkomsten van Paswerk niet beïnvloeden. Met als uitgangspunt dat de volledige WSW-subsidie door gemeenten aan Paswerk wordt doorgegeven zal de WSW subsidie niet worden beïnvloed door de te kiezen structuur. De personeelskosten van Paswerk bestaan uit loonkosten WSW-personeel en loonkosten voor de ambtelijk medewerkers. WSW-personeel volgt de CAO voor de sociale werkvoorziening, de ambtelijk medewerkers in dienst van de GR volgen de CAO voor ambtenaren, de beampten volgen de CAO voor ziekenhuizen en de werknemers in dienst van WZK BV volgen in principe de CAO voor ambtenaren. Dit kan in een andere juridische vorm van Paswerk worden gecontinueerd. Bij onderbrenging van Paswerk in een gemeentelijke dienst krijgen alle medewerkers ambtenarenstatus. De financiële consequenties hiervan voor de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, waaronder de wachtgeldverplichtingen, zullen nader moeten worden uitgewerkt.

De deelnemende gemeenten dragen bij in de bestuurskosten (begroting 2009: in totaal € 89.000) naar rato van het aantal inwoners. Daarnaast dragen gemeenten bij in een eventueel exploitatietekort van Paswerk. Eén van de uitgangspunten van een juridische herstructurering is continuering van de samenwerking in de regio op het gebied van WSW en het gezamenlijk dekken van eventuele exploitatietekorten van Paswerk. De gemeenschappelijke regeling heeft daarbij het karakter van een orgaan waarvan de resultaten voor gemene rekening transparant door de deelnemende gemeenten worden gedeeld. Bij een NV, BV of stichting is sprake van een "zelfstandig resultaatverwoordelijke" organisatie. Als gevolg van tekorten wordt de liquiditeit- of solvabiliteitspositie nadelig beïnvloed en kan het nodig zijn dat aanvullende financiering door gemeenten beschikbaar moet worden gesteld. Dit kan door aanvullende storting van aandelenkapitaal of stichtingskapitaal dan wel het verstrekken van een lening. Indien winsten worden gemaakt kan bij de NV of BV worden overwogen om dividend uit te betalen of de winst te reserveren. Bij de stichting worden winsten toegevoegd aan de reserves en zal eerst verrekening in de toekomst plaatsvinden door uitkering van het resterende vermogen bij opheffing of door verrekening met toekomstige tekorten.

Bij een herstructurering naar een andere juridische vorm zal sprake zijn van overdracht van activa en passiva, waaronder onroerend goed en andere bedrijfsmiddelen. Daarbij speelt de waardering van over te dragen activa en passiva een rol. Bij overdracht aan een NV of BV blijven de deelnemende gemeenten een financieel belang houden via de aandelen. Het aandeel van de deelnemende gemeenten betreffende de inbreng van activa en passiva kan dan in dezelfde verhouding tot uiting komen in de aandelenverhouding.

Bij overdracht aan een stichting ligt dat anders. Met de stichting wordt geen vermogensrelatie onderhouden. Wel kan worden afgesproken dat de gemeenten een recht hebben op het uit te keren vermogen bij opheffing van de stichting, bijvoorbeeld naar rato van het ooit ingebracht vermogen.

Bij wijzigende vermogensverhoudingen ten opzichte van de huidige GR zal verrekening van waarde moeten plaatsvinden. Daarbij zullen over te dragen activa en passiva moeten worden gewaardeerd tegen reële marktwaarde. Dit vormt een belangrijke complicatie. Indien bij herstructurering het uitgangspunt is dat het financieel/ vermogensbelang dat deelnemende gemeenten hebben in Paswerk ongewijzigd blijft dan kan de waardediscussie worden voorkomen. Doordat met de overdracht van activa en passiva feitelijk geen sprake is van over te dragen waarden tussen deelnemende gemeenten kan de huidige boekwaarde de waarderingsbasis zijn. Een eventueel verschil met de reële marktwaarde, zoals de stille reserves op het onroerend goed, wordt dan niet afgerekend.

Bij overdracht van de activiteiten van Paswerk aan de gemeentelijke dienst is wel sprake van wijzigende vermogensverhoudingen en financiële belangen betreffende het (indirecte) eigendom van het onroerend goed en andere bedrijfsmiddelen van Paswerk. De gemeente Haarlem is dan de verkrijgende partij en de andere gemeenten zijn de verkopende partij. Bij een dergelijke overdracht zal op basis van reële marktwaarde moeten worden afgerekend.

Om de waarderingsdiscussie van het onroerend goed te voorkomen kan eventueel ook worden gekozen voor de variant waarbij het onroerend goed in eigendom blijft van de huidige GR en een huur en/of exploitatieovereenkomst wordt gesloten met Paswerk in de nieuwe vorm.

Behalve de consequenties als gevolg van waardeoverdracht zijn aan een herstructurering kosten verbonden in het kader van de voorbereiding en uitwerking van de transitie. Daarbij moet worden gedacht aan juridische kosten, administratiekosten als gevolg van anders inrichten van de financiële administratie, wijzigingen op het gebied van de personeelsadministratie (o.a. tenaamstelling arbeidsovereenkomsten en koppeling aan CAO's e.d.), fiscale registraties, eventuele kosten verbonden aan (juridische) naamswijziging e.d. Daar staat tegenover dat herstructurering een belangrijke vereenvoudiging kan opleveren ten opzichte van de huidige juridische structuur (opheffen BV's e.d.) zodat de administratieve kosten kunnen worden beperkt.

Het voert te ver in het kader van deze notitie om de financiële consequenties in detail te beschouwen. Duidelijk zal zijn dat nadere uitwerking van de financiële consequenties bijvoorbeeld bij het verder uitwerken van één of enkele voorkeursmodellen vereist is.

De voor- en nadelen van de verschillende structuurvormen kunnen, op basis van de door u aangegeven criteria, als volgt worden weergegeven:

Criteria	Huidige (klassieke) GR	GR met NV/BV	Overheids- NV	Overheids- stichting	Gemeentelijke Dienst
Operationele zelfstandigheid	--	+-	++	++	--
Declarabiliteit	--	--	+-	++	--
Aanbestedingsproblematiek	+-	+-	+-	++	++
Fiscale optimalisatie	++	+-	+-	++	++
Personele consequenties	++	+-	+-	+-	+-
Governance en control	++	+-	+-	+-	+-

* met duaal bestuur, waarbij raadsleden geen zitting hebben in het bestuur van de GR.

De voor- en nadelen betreffende de politieke haalbaarheid zijn mede afhankelijk van politieke overwegingen van de verschillende politieke partijen die in de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd. Daarom hebben wij het criterium politieke haalbaarheid in bovengenoemd schema niet opgenomen.

In de navolgende hoofdstukken worden de verschillende criteria kort toegelicht.

2 Politieke haalbaarheid

Over de noodzaak van een mogelijke herstructurering lijken alle Colleges van B&W van de gemeenten in de regio het eens. De huidige monistische structuur met raadsleden in het AB en wethouders in het DB past niet meer in het huidige dualisme en niet meer bij de vernieuwde WSW. Nadrukkelijk dan voorheen ligt de beleidsregie bij de gemeenten. Binnen de beschikbare beleidsvrijheid van gemeenten dient de raad de kaders vast te stellen en een toezicht-houdende rol te vervullen op de uitvoering van het gemeentelijke beleid. De gemeentelijke beleidsregie is belangrijk voor een effectief arbeidsmarktbeleid, lokaal en in de regio. Samenwerking in de regio is daarbij een belangrijke succesfactor. Paswerk vervult in dat kader een cruciale rol als uitvoeringsorganisatie. De gemeente Haarlem heeft aangegeven Paswerk het exclusieve recht te willen geven voor de uitvoering van de SW onder de voorwaarde dat alle gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland participeren. De structuur van Paswerk dient te voorzien in effectieve samenwerking in de regio, een adequate scheiding tussen beleids-regie en uitvoering passend bij de gemoderniseerde SW en juridisch eenvoudig gerealiseerd te kunnen worden.

De politieke haalbaarheid wordt voornamelijk bepaald door het creëren van een oplossing die voldoende mogelijkheden biedt voor politieke sturing op beleid, en een uitvoeringsorganisatie heeft die op slagvaardige en doelmatige wijze dit beleid tot uitvoering kan brengen. Hierna wordt eerst ingegaan op het realiseren van een samenwerkingsstructuur tussen Paswerk en deelnemende gemeenten met een structuur die adequaat inhoud geeft aan de regierol die gemeenten hebben op het gebied van sociaal beleid en het SW budget en een evenwichtige stemverhouding oplevert die recht doet aan financiële en beleidsmatige belangen en daarmee politiek haalbaar is.

Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of de verschillende samenwerkingsstructuur juridisch eenvoudig te realiseren zijn.

Criteria: een samenwerkingsstructuur tussen Paswerk en deelnemende gemeente met een evenwichtige stemverhouding die recht doet aan financiële en beleidsmatige belangen en politiek haalbaar is en die adequaat inhoud geeft aan de regierol die gemeenten hebben op het gebied van sociaal beleid en het SW budget.

De huidige klassieke GR voorziet onvoldoende in een goede scheiding tussen beleid en uitvoering. Het teveel gepolitiseerde bestuur wordt als belangrijk nadeel ervaren en past niet bij een slagvaardige uitvoeringsorganisatie. Hoewel met een (dual) bestuur, waarbij in het AB geen raadsleden zitting hebben, beter wordt aangesloten bij de moderne duale bestuurlijke verhoudingen, blijft sprake van een gepolitiseerd bestuur. Ook de huidige zeggenschaps-verhoudingen passen niet bij een evenwichtige verdeling van SW en financiële belangen enerzijds en beslissingsbevoegdheid anderzijds. In de huidige besluitvormingsstructuur heeft gemeente Haarlem momenteel 37,5% van de stemmen, terwijl het SW belang voor meer dan 80% in Haarlem ligt. De politieke haalbaarheid van deze variant heeft overwegend nadelen.

In de GR met BV structuur wordt de uitvoeringsorganisatie binnen de GR verzelfstandigd. Voordeel daarvan is dat het gepolitiseerde bestuur meer op afstand komt te staan, wat de slagvaardigheid kan bevorderen.

Deze structuur lost de discussie over de zeggenschapsverhoudingen echter niet op. In een GR-NV/BV structuur kan worden gekozen voor gewijzigde zeggenschapsverhoudingen binnen de GR, waarmee de gemeente Haarlem overwegende zeggenschap krijgt, terwijl de directie van de BV verantwoordelijk is voor de uitvoering. In de GR kan worden geregeld dat het bestuur alleen beslist over voor de organisatie wezenlijke veranderingen zoals fusies, directiebenoeming e.d. Overwogen kan worden in dit model te voorzien in een onafhankelijke Raad van Commissarissen (RvC) die toezicht houdt op de uitvoering. In dit model bepalen de gemeenteraden de beleidskaders voor de Colleges van B&W, B&W zijn opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie Paswerk en hebben via de GR beslissingsbevoegdheid over wezenlijke (structuur) veranderingen van Paswerk. De activiteiten van Paswerk worden ondergebracht in een NV/BV. De directie is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze activiteiten. Een onafhankelijke RvC houdt toezicht op de beleidsuitvoering door de directie. Nadeel van dit model is dat de activiteiten van Paswerk worden ondergebracht in een NV of BV. Dit zijn rechtspersonen die feitelijk zijn bedoeld voor het structureren van winstbeogende ondernemersactiviteiten. De vraag is dan ook of deze juridische vorm past bij de sociale publieke functie die een SW bedrijf als Paswerk heeft.

Bij de structuur met een privaatrechtelijke NV (hierna genoemd overheids-NV aangezien alle aandelen in handen zijn van de overheid en de zeggenschap bij de overheid ligt) in plaats van GR gelden in belangrijke mate dezelfde voor- en nadelen als bij de GR met NV/BV. Verschil is dat de deelnemende gemeente niet deelnemen in een GR maar aandeelhouder zijn van een overheids-NV. Daarmee wordt een vermogensrechtelijke relatie aangegaan door storting van aandelenkapitaal. De gemeenten oefenen invloed uit in de aandeelhoudersvergadering. De zeggenschapsverhoudingen kunnen worden geregeld naar rato van gestort kapitaal of separaat worden geregeld door middel van een aandeelhoudersovereenkomst. Voordeel van de overheids-NV is dat een gepolitiseerd bestuur minder voor de hand ligt. Nadeel is dat ook bij de overheids-NV de vraag gesteld kan worden of een NV-structuur met RvC past bij een sociale publieke activiteit van een SW-bedrijf. Een GR of stichting passen daar beter bij en zullen mede om die reden op meer politiek draagvlak kunnen rekenen.

De overheidsstichting heeft als belangrijk voordeel dat daadwerkelijk afstand bestaat tussen de gemeenten in de regio en de uitvoeringsorganisatie Paswerk. Er bestaan geen vermogensrechtelijke verhoudingen zoals bij een overheids-NV of bestuursrechtelijke relaties zoals bij een GR. Tegelijkertijd kan deze grotere afstand als nadeel worden gezien vanwege de ogenschijnlijke beperking van bestuurlijke invloed vanuit de gemeente. Bij de stichting zal de invloed van gemeenten geregeld moeten worden in de statuten van de stichting. Gekozen kan worden voor een model waarbij de stichting wordt aangestuurd door een (dagelijks) bestuur/directie, verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering en bedrijfsvoering en een onafhankelijke raad van beheer/toezicht.

De Raad van Beheer kan daarbij statutaire bevoegdheden krijgen waarbij de gemeenten, met name gemeente Haarlem, bevoegdheden krijgen tot;

- a. vaststelling jaarrekening;
- b. goedkeuring begroting en meerjarenplannen;
- c. vaststelling bezoldigingsbeleid voor het bestuur;
- d. goedkeuring: wijziging identiteit (nu: alleen bij fusie);
- e. vaststelling statutenwijziging (nu: goedkeuring);
- f. besluit tot ontbinding (nu: goedkeuring);
- g. liquidatie (nu: beschikking batig saldo).

De Raad van Beheer fungeert daarbij feitelijk als een soort Aandeelhoudersvergadering zonder dat sprake is van vermogensrechtelijke verhoudingen. Door de gemeente Haarlem daarbij overwegende zeggenschap te geven wordt recht gedaan aan de centrumfunctie van de gemeente Haarlem en de grote financiële en SW belangen die de gemeente Haarlem heeft bij Paswerk. De stichtingsvorm past beter bij de maatschappelijke en sociale doelstellingen van Paswerk, terwijl verder de kenmerken van de overheids-NV van toepassing zijn. De overheidsstichting staat op afstand van gemeenten en borgt een meer onafhankelijke en minder gepolitiseerde relatie met de gemeenten. De uitvoering van de SW wordt evenals bij de overheids-NV feitelijk geregeld in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen Paswerk en de gemeenten. Nadeel kan zijn dat de gemeenten, met name de kleinere gemeenten de afstand te groot vinden, doordat zij nog nauwelijks bestuurlijke invloed kunnen uitoefenen.

Het laatste model van de gemeentelijke dienst betekent dat Paswerk een dienst van de gemeente Haarlem zou worden. De directe ambtelijke aansturing zal dan door de gemeente Haarlem plaatsvinden. Paswerk kan vervolgens diensten verlenen op basis van contracten voor de andere gemeenten in de regio. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de regionale samenwerking en verbondenheid. Nadeel is ook dat Paswerk dan mogelijk minder tot zijn recht komt als uitvoeringsorganisatie voor de regio op het gebied van SW en regionaal arbeidsmarktbeleid. Met de gemeentelijke dienst wordt de gemeente Haarlem voor 100% risico-drager. Een ander nadeel is dat de variant van de gemeentelijke dienst niet aansluit bij het huidige beleid van de gemeente Haarlem waarbij uitvoering en beleid worden gescheiden en uitvoeringsorganisaties op afstand worden gezet.

Criterion: een samenwerkingsstructuur tussen Paswerk en deelnemende gemeente die juridisch eenvoudig is te realiseren.

Eén van de vragen is ook de eenvoud waarop een herstructurering te realiseren is. Het eenvoudigst is uiteraard niets te veranderen, maar daarmee worden andere bezwaren niet weggelaten. Bij de varianten van de GR met NV/BV en de overheids-NV en de overheidsstichting kan gebruik worden gemaakt van bestaande juridische entiteiten zoals Stichting Paswerk Private Samenwerking en Werkpas Holding BV en Werkpas BV, waarbij statuten zullen moeten worden aangepast en de juridische entiteiten een naamswijziging moeten doorvoeren. Bij de GR met NV/BV kunnen de activiteiten van Paswerk worden ingebracht in Werkpas BV en kunnen de GR en Holding worden opgeheven. Bij de overheids-NV zal een nieuwe NV moeten worden opgericht waarin de activiteiten worden ondergebracht. Bij de overheidstichting kunnen de activiteiten worden ondergebracht in Stichting Paswerk Private Samenwerking, waarbij statuten en naam worden aangepast. De bestaande BV's en de GR kunnen worden opgeheven. Bij de gemeentelijke dienst zullen alle activiteiten moeten worden ondergebracht bij de gemeente Haarlem. Deze laatste transitie alsmede de oprichting van een nieuwe overheids-NV lijken in eerste instantie juridisch het meest complex. De andere varianten zijn relatief eenvoudig te realiseren, waarbij het wel belangrijk is om de huidige financiële belangen van de gemeenten in Paswerk, zoals het onroerend goed bezit, in tact te laten. Dan kunnen ontvlechtingkosten zoveel mogelijk worden vermeden. Om financiële verrekening tussen gemeenten te voorkomen zou overwogen kunnen worden om het onroerend goed bezit bij de GR te laten en om daarmee de GR in stand te laten.

3 Operationele zelfstandigheid

	Huidige (klassieke) GR	GR met NV/BV	Overheids- NV	Overheids- stichting	Gemeentelijke Dienst
Operationele zelfstandigheid	--	+-	++	++	--

Criteria: een juridische structuur die aansluit op een scheiding tussen de (publiekrechtelijke) beleidsbepaling en sturing op WSW doelstellingen en de (privaatrechtelijke) sturing en beheersing betreffende de uitvoering

De overheids-NV en overheidsstichting hebben als voordeel dat publiekrechtelijke beleidsbepaling en sturing op WSW doelstellingen gescheiden zijn van de uitvoering. Gemeenten hebben geen directe bestuurlijke invloed op de uitvoering. Dit is wel het geval bij een GR, klassiek of met een BV-structuur en uiteraard bij de gemeentelijke dienst. Overigens kan in de GR met NV/BV de besluitvormingsstructuur wel zodanig worden geregeld dat de gemeentelijke bestuurlijke invloed via de GR zich beperkt tot wezenlijke zaken, overeenkomstig de bevoegdheden van de aandeelhouders in de overheids-NV en de Raad van Beheer/ Toezicht in de overheidsstichting.

Criteria: een structuur die voldoende mogelijkheden voor Paswerk biedt voor een slagvaardige en daadkrachtige uitvoeringsorganisatie waarmee adequaat inhoud gegeven kan worden aan mensontwikkeling en reïntegratie en die past bij de gemoderniseerde Wet Sociale Werkvoorziening en voldoende mogelijkheden biedt om de functie als leerwerkbedrijf ten volle tot recht te laten komen.

De aansturingstructuur moet de operationele zelfstandigheid van het uitvoeringsbedrijf zo goed mogelijk waarborgen, met een daarbij passende bestuurlijke informatievoorziening en besluitvormingsstructuur.

In de huidige structuur kan door het gepolitiseerde bestuur direct invloed worden uitgeoefend op de aansturing van Paswerk. Dit kan de slagvaardigheid en daadkracht belemmeren. Dit nadeel wordt met name in de overheids-NV en overheidsstichting opgelost. Vanuit het perspectief van slagvaardigheid hebben deze varianten het voordeel dat Paswerk opereert als zelfstandig bedrijf, uiteraard binnen de kaders die aandeelhouders of Raad van Beheer hebben gesteld. De gemeenten zijn opdrachtgever op basis van het beleid dat per gemeente wordt bepaald en vastgesteld door de individuele gemeenteraden. De uitbesteding van de uitvoering van dit beleid vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Colleges van B&W van de gemeenten. Zij dienen ook toezicht te houden op de beleidsuitvoering. In de varianten van de overheids-NV en overheidsstichting worden zij daarin ondersteund door de onafhankelijk samengestelde raad van commissarissen of raad van beheer. Het voordeel daarvan is dat Paswerk als uitvoeringsorganisatie meer zelfstandig kan opereren buiten het politieke veld. Nadeel is uiteraard dat gemeenten wellicht het gevoel hebben minder grip te hebben op Paswerk. Deze grip zal georganiseerd moeten worden door een adequate bestuurlijke informatievoorziening, heldere prestatieafspraken en goed toezicht.

De gemeentelijke dienst heeft het nadeel dat operationele zelfstandigheid van een regionale uitvoeringsorganisatie niet gerealiseerd kan worden. Daarmee kan niet worden voldaan aan één van de uitgangspunten van een mogelijke herstructurering. Het huidige model kan dit ook niet realiseren vanwege een te gepolitiseerde bestuurlijke structuur, mede ingegeven door de Wet op de Gemeenschappelijke Regeling.

Indien wordt gekozen voor een overheidsvennootschap wordt vanwege het meer open- en publieke karakter van de NV bij activiteiten zoals SW en reïntegratie doorgaans voor de NV en niet voor de BV gekozen. Om die zelfde reden wordt de gemeentelijke-NV meestal (vrijwillig) ingericht in overeenstemming met de zogenaamde structuurregeling en niet volgens de regels van de gewone NV. De structuurregeling is wettelijk verplicht voor de grote vennootschap, dat is de vennootschap met meer dan 100 werknemers, een ondernemingsraad en een eigen vermogen van € 16 miljoen of meer. De structuurregeling maakt het mogelijk om de gemeentelijke-NV enerzijds binnen de gezagsstructuur van de gemeente te brengen als ware de NV een overheidsdienst en anderzijds toch de nodige zelfstandigheid te bewerkstelligen ten opzichte van de gemeenten/aandeelhouders. De zelfstandigheid ten opzichte van de gemeente als aandeelhouder wordt bewerkstelligd door de verplichte instelling van een onafhankelijke raad van commissarissen (RvC) met een toezichthoudende- en raadgevende taak.

De doelstelling van een gemeentelijke NV is gericht op de continuïteit van vennootschap en daarmee de instandhouding van een onderneming met activiteiten van publiek belang. Een gemeentelijke NV ingericht in overeenstemming met de structuurregeling wordt bestuurd door een raad van bestuur. De statuten kunnen nadere beperkingen aanbrengen in de zeggenschap van het bestuur. De leden van het bestuur worden benoemd en ontslagen door de RvC. De leden van de RvC worden op voordracht van de RvC benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De AvA kan de leden van de RvC 'ontslaan' door het vertrouwen op te zeggen. De RvC heeft een goedkeurende bevoegdheid bij alle belangrijke besluiten van het bestuur. De AvA stelt de jaarrekening vast en is bevoegd de statuten te wijzigen en kan de vennootschap ontbinden. Aan de goedkeuring van de AvA zijn onderworpen de besluiten van het bestuur die de identiteit van de vennootschap raken zoals overdracht, fusie en belangrijke deelnemingen. Daarnaast (niet verplicht op grond van de structuurregeling) wordt aan de AvA van een gemeentelijke NV veelal de goedkeurende bevoegdheid verleend van begroting en meerjarenplannen.

De overheidsstichting onderscheidt zich van de NV doordat de stichting geen kapitaal deelnemers/aandeelhouders heeft en ook overigens niet tot doel mag hebben uitkeringen te doen aan oprichters, bestuurders of toezichthouders. Bij de stichting staat het realiseren van het doel centraal en niet de onderneming. Het vermogen van de stichting is een middel en niet een doel. Omdat de stichting geen aandeelhouders of leden kent heeft de stichting, naast een bestuur en eventueel een raad van toezicht (RvT), geen ledenvergadering of algemene vergadering van aandeelhouders. Het staat de stichting vrij om aan derden, zoals cliënten of belanghebbenden waaronder de overheid, rechten en bevoegdheden toe te kennen al dan niet in de vorm van orgaan van de stichting. De statutaire doelstelling van een stichting kan gelijk zijn aan die van een NV. De stichting wordt bestuurd door een bestuur. De inhoudelijke taken van een stichtingsbestuur onderscheiden zich niet van die van een NV. Beiden hebben een vergelijkbare bestuursautonomie. Een stichting kan een toezichthoudend orgaan hebben in de vorm van een raad van beheer/ toezicht, waarvan de inrichting bij de grote stichting doorgaans één op één is overgenomen van die van de RvC bij de structuurvennootschap.

Een overheidsstichting is een stichting waarop de gemeenten "een overwegende invloed" uitoefenen. In het algemeen wordt aangenomen dat van overwegende invloed in ieder geval sprake is als de gemeenten de meerderheid van het bestuur benoemen. De benoeming van de meerderheid van de leden van de RvT wordt daaraan gelijkgesteld indien het bestuur door de RvT wordt benoemd.

De gemeente kan zowel bij een overheids-NV of overheidsstichting beslissende zeggenschap of overwegende invloed hebben. Een dergelijke "gezagsrelatie" kan van belang zijn voor de vraag of de gemeente bij Paswerk haar diensten kan "inbesteden". In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan. In dit kader is belangrijk om voldoende operationele zelfstandigheid te combineren met een structuur die zo min mogelijk wordt belemmerd door regelgeving in het kader van Europees aanbesteden.

4 Declarabiliteit

	Huidige (klassieke) GR	GR met NV/BV	Overheids- NV	Overheids- stichting	Gemeentelijke Dienst
Declarabiliteit	--	--	++	++	--

Criterium: De juridische structurering zal zo gunstig mogelijk moet zijn voor het verkrijgen van rijksvergoeding onder meer in het kader van de WWB (werkdeel) en de AWBZ. Daarbij wordt ook beoordeeld in hoeverre rijksvergoeding kan worden aangewend voor de dekking van uitvoeringskosten.

Algemeen wettelijk kader

Op grond van Wet Werk en Bijstand artikel 7, eerste lid, onderdeel a, is het WWB-werkdeel bedoeld voor voorzieningen ter ondersteuning van personen bij de arbeidsinschakeling. De reïntegratievoorzieningen, die gericht dienen te zijn op het verkrijgen van algemeen geaccepteerd arbeid, zijn voorbehouden aan de wettelijke doelgroep van personen die algemene bijstand ontvangen, van personen met een uitkering op grond van de Anw en van niet uitkeringsgerechtigden, als bedoeld in artikel 6, onderdeel a WWB, die bij het CWI staan geregistreerd als werkloze werkzoekende.

Ingevolge artikel 69, lid 1a WWB verstrekt het Rijk jaarlijks aan de gemeente een uitkering voor de kosten van voorzieningen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, niet zijnde uitvoeringskosten.

De bestedingsmogelijkheden van het WWB-werkdeel zijn groot, zowel bij de uitvoering van reïntegratievoorzieningen in eigen beheer als bij uitbesteding hiervan. Op grond van artikel 69, eerste lid, mag het WWB-werkdeel niet worden besteed aan uitvoeringskosten, omdat gemeenten hiervoor een bijdrage ontvangen via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Bij uitvoeringskosten gaat het om kosten ter uitvoering van de wettelijke opdracht aan het College van B&W, zoals de kosten van het bepalen van de noodzaak van een reïntegratievoorziening (bijv. bestandsanalyses) en het aanbieden ervan (bijv. het gesprek met de cliënt en het maken van afspraken). Kosten die direct aan een reïntegratievoorziening zijn toe te rekenen zijn echter géén uitvoeringskosten en zijn dus wel declarabel op het WWB-werkdeel.

Met andere woorden: als de gemeente zelf werkzaamheden uitvoert die ook deel hadden kunnen uitmaken van door reïntegratiebedrijven uitgevoerde voorzieningen, dan worden die kosten niet aangemerkt als reguliere uitvoeringskosten en mogen dan ten laste worden gebracht van het WWB-werkdeel.

Niet anders dan bij de verantwoording van uitbestede voorzieningen dient bij de verantwoording van voorzieningen in eigen beheer te worden uitgegaan van de daadwerkelijke door de gemeente gemaakte kosten, exclusief uitvoeringskosten. Het begrip 'kosten van voorzieningen' (artikel 69, eerste lid, onderdeel a) impliceert dat bij de verantwoording van het WWB-werkdeel een 'winstopslag' (d.w.z. een opslag op de daadwerkelijke kostprijs van de reïntegratievoorziening) ten behoeve van de gemeente niet is toegestaan. Dit laat onverlet dat de gemeente bij uitbesteding van reïntegratievoorzieningen mag uitgaan van de met het reïntegratiebedrijf overeengekomen tarieven. Dan zijn de met het reïntegratiebedrijf overeengekomen tarieven de werkelijke kosten voor de gemeente. Indien voldoende afstand bestaat tussen het SW-bedrijf en de gemeenten en geen gezagsrelatie bestaat kunnen uitvoeringskosten van het SW-bedrijf declarabel zijn in het kader van het WWB-werkdeel.

Ingeval van een GR, zoals Paswerk nu is georganiseerd zullen de uitvoeringskosten bij de gemeente niet declarabel zijn. Bij een GR met NV/BV structuur zal ook onvoldoende zelfstandigheid bestaan om declarabiliteit te realiseren. Indirect bestaat immers een vermogensrechtelijke relatie tussen gemeenten en SW-bedrijf via de GR. Hetzelfde geldt voor de overheids-NV.

Bij de overheidsstichting kan declarabiliteit onder voorwaarden wel worden gerealiseerd. In dat geval zal Paswerk marktconforme op 'arm's length basis' overeengekomen tarieven moeten vragen van de gemeenten. Paswerk zal dan ook een zelfstandig opererende organisatie moeten zijn waarmee de gemeenten geen gezagsverhouding hebben.

Indien de overheidstichting zowel beleidsmatig als operationeel een zelfstandige rol vervult als opdrachtnemer bij de totstandkoming van de overeengekomen tarieven en kostenstructuur dan zijn de door overheidstichting in rekening gebrachte tarieven door de gemeenten declarabel op het WWB-werkdeel. Indien de tarieven en kostenstructuur feitelijk door de gemeenten zouden worden bepaald vanwege de beleidsbepalende en bestuurlijke invloed dan zullen alleen de werkelijke kosten declarabel zijn op het WWB-werkdeel.

5 Aanbestedingsproblematiek

	Huidige (klassieke) GR	GR met NV/BV	Overheids- NV	Overheids- stichting	Gemeentelijke Dienst
Aanbestedings- problematiek	+-	+-	+-	++	++

Bij het inkopen van diensten met een waarde boven het wettelijk bepaalde drempelbedrag (2009: € 206.000) zijn gemeenten volgens het Europees aanbestedingsrecht verplicht om deze opdrachten Europees aan te besteden. Onder bepaalde voorwaarden kan hiervan worden afgeweken en kan de gemeente rechtstreeks gunnen. Ook Paswerk zelf is in beginsel een aanbestedende dienst. De juridische structuur van Paswerk kan van invloed zijn op de verplichting Europees aan te besteden. Eén van de uitgangspunten voor de samenwerking tussen Paswerk en deelnemende gemeenten is om de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie zo min mogelijk te laten belemmeren door onnodige administratieve belasting zoals door Europese aanbestedingsprocedures binnen de grenzen van wet- en regelgeving om ieder geval wel rechtmatig te handelen.

Criteria: De structuur moet bijdragen aan een opdrachtgever- opdrachtnemer relatie tussen Paswerk en deelnemende gemeenten die slagvaardig is en zo min mogelijk wordt belemmerd door onnodige administratieve belasting zoals door Europese aanbestedingsprocedures en die voor zover aanbestedingsvoorschriften aan de orde zijn, voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, waarbij de mogelijkheden van inbesteding en alleenrecht/ uitsluitend recht worden overwogen.

In de relatie tussen gemeenten en Paswerk kan van aanbesteden worden afgezien indien:

- gemeente op grond van art. 19 en 26 BAO vanwege sociale overwegingen de gunning van overheidsopdrachten voorbehoud aan sociale werkvoorzieningen. Dit kan indien een meerderheid van de bij de uitvoering betrokken werknemers personen met een handicap zijn, die wegens de aard of de ernst van de handicaps geen beroepsactiviteiten in normale omstandigheden kunnen uitoefenen.;
- de opdracht aan Paswerk kan worden beoordeeld als een opdracht aan een gelieerde instelling, waarbij sprake is van quasi-inbesteden;
- conform art. 18 Richtlijn 2004/18/EG en art. 17 BAO een exclusief recht aan Paswerk is verstrekt. Dit is mogelijk wanneer:
 - o Paswerk een publiekrechtelijke rechtspersoon is met aanbestedingsplicht;
 - o de gemeenten de opdracht verstrekken aan Paswerk op basis van exclusiviteit;
 - o het exclusieve recht een wettelijke of bestuursrechtelijke grondslag heeft in de vorm van een gemeentelijke verordening;
 - o de verlening van exclusief recht verenigbaar is met het EG recht;
 - o het uitsluitend recht op uitdrukkelijke en doorzichtige wijze is verleend.

De eerste (sociale overwegingen) en derde conditie (exclusief recht) kan van toepassing zijn in alle structuurvarianten en wordt daardoor niet beïnvloed. De vraag of quasi-inbesteden toepasbaar is wordt wel beïnvloed door de structuur die wordt gekozen in de samenwerking tussen Paswerk en deelnemende gemeenten. Indien sprake is van inbesteden (opdracht aan eigen organisatie) of quasi-inbesteden (opdracht aan gelieerde organisatie) heeft een overheidsopdracht door een overheidslichaam aan een private rechtspersoon niet te worden aanbesteed. De vraag of sprake is van inbesteden is niet eenvoudig te beantwoorden en inmiddels door de nodige jurisprudentie omgeven.

Het Hof van Justitie van de EG heeft in 1999 in het Teckal-arrest (HvJ EG, 18 november 1999, C-107/98) beslist dat sprake is van inbesteding indien het overheidslichaam:

1. op de rechtspersoon toezicht uitoefent zoals op haar eigen overheidsdienst en,
2. de rechtspersoon tegelijkertijd het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van het toezichthoudende overheidslichaam.

Indien gekozen wordt voor inbesteden zal aan beide voorwaarden moeten worden voldaan.

Daarbij zullen de zeggenschapsverhoudingen nader moeten worden beoordeeld vanwege het toezichtvereiste.

Het onder 2 genoemde vereiste dat Paswerk het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van het toezichthoudende overheidslichaam is in de huidige structuur alleen van toepassing op de gemeente Haarlem. Deze situatie is hetzelfde bij de overheids-NV of Overheidsstichting. Bij de variant GR met NV/BV worden het merendeel van de werkzaamheden verricht ten behoeve van de GR. De GR is in deze variant het toezichthoudende overheidslichaam namens alle deelnemende gemeenten.

6 Fiscale optimalisatie

	Huidige (klassieke) GR	GR met NV/BV	Overheids- NV	Overheids- stichting	Gemeentelijke Dienst
Fiscale optimalisatie	++	+-	+-	++	++

Bij de fiscale afwegingen spelen voornamelijk de vennootschapsbelasting en BTW een rol. In navolgende analyse worden beide belastingen toegelicht.

Criterium: een juridische structuur waarin de financieel technische en fiscale zaken zo optimaal mogelijk geregeld zijn. Daarbij wordt geanalyseerd wat de consequenties voor de VPB en BTW zijn bij een herstructurering.

Vennootschapsbelasting

Op basis van hun rechtsvorm zijn rechtspersonen zoals de NV, BV en coöperaties onbeperkt subjectief belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Stichtingen en verenigingen zijn ook subjectief belastingplichtig, maar alleen en voor zover deze rechtspersonen een onderneming drijven. In tegenstelling tot de NV en BV gaat de wetgever bij stichting er niet zonder meer van uit dat een onderneming wordt gedreven. Indien de stichting niet winstbeogend is en/of een algemeen of sociaal belang dient is de stichting in de regel vrijgesteld van de vennootschapsbelastingplicht.

Overheidsbedrijven zijn in beginsel niet belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting, tenzij bedrijfsactiviteiten worden uitgeoefend zoals limitatief opgesomd in de Wet op de Vennootschapsbelasting, artikel 2, derde lid (landbouwbedrijven, nijverheidsbedrijven, mijnbouwbedrijven, handelsbedrijven niet zijnde de handel in onroerende zaken of rechten daarop en vervoersbedrijven, met uitzondering van gemeentelijke vervoerbedrijven).

Overheidsbedrijven zijn in te delen in directe en indirecte overheidsbedrijven. Direct betekent dat het bedrijf een onderdeel vormt van een overheidinstelling, een publiekrechtelijke rechtspersoon. Indirecte overheidsbedrijven zijn privaatrechtelijke rechtspersonen (BV's, NV's en stichtingen) die geheel in handen zijn van een overheidinstelling, dat wil zeggen dat de volledige zeggenschap bij de overheidinstelling ligt.

Een indirect overheidsbedrijf is aan de orde wanneer alle aandelen in handen zijn van een Nederlandse overheidinstelling of de bestuurders, bijvoorbeeld bij stichtingen, uitsluitend door overheidinstellingen kunnen worden benoemd en ontslagen en het vermogen bij liquidatie uitsluitend ter beschikking van overheidinstellingen komt.

Naast deze aspecten is voor de vrijstelling nog van belang dat de organisatie "als instelling van weldadigheid of van algemeen nut uitsluitend of nagenoeg uitsluitend (zijn 90%) werkzaamheden verricht welke bestaan uit het verschaffen van passende bezigheid aan onmaatschappelijke of onvolwaardige personen". De werkzaamheden van Paswerk in het kader van de WSW kan worden aangemerkt als het bieden van passende bezigheid aan "onmaatschappelijke" personen, personen die moeite hebben om zich in te passen in een geordende maatschappij. Momenteel wordt onderzocht en vindt overleg plaats met de belastingdienst in hoeverre de WWB-activiteiten van Paswerk ook aan dit criterium voldoen en daarmee onder de vrijstelling (ex art 5) vallen. Hoewel hierover nog geen zekerheid bestaat wordt verwacht dat ook de WWB-activiteiten onder deze vrijstelling zullen vallen.

Op basis van bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat uiteraard bij de GR en de gemeentelijke dienst vennootschapsbelasting niet aan de orde zal zijn, maar dat ook bij een overheidstichting en de gemeentelijke NV naar verwachting geen vennootschapsbelastingplicht zal bestaan vanwege de zeggenschapsverhoudingen en aard van de activiteiten.

BTW

De heffing van omzetbelasting komt aan de orde bij de levering van goederen en/of het verrichten van diensten binnen Nederland door ondernemers in het kader van hun onderneming. Anders dan bij de vennootschapsbelasting is voor het veronderstellen van een onderneming het winstoogmerk niet vereist. Het al of niet winst beogen kan overigens voor het in aanmerking komen van vrijstellingen wel van belang zijn. Zo bestaan vrijstellingen voor diverse leveringen en diensten, waaronder door de minister aangewezen diensten en leveringen van sociaal en culturele aard.

De gemeenten dragen de WSW-gelden over aan Paswerk ten behoeve van de uitvoering van de SW-taken. Daarmee wordt Paswerk in staat gesteld om deze wettelijke taak te vervullen. Deze opdrachtverstrekking en budgetoverheveling geeft geen aanleiding tot BTW-heffing.

De heffing van omzetbelasting is met name afhankelijk van de aard van de activiteiten. In welke juridische structuur deze zijn ondergebracht zijn niet relevant. De gemeentelijke dienst en GR (via doorschuifsystematiek) hebben te maken met het BTW compensatiefonds voor niet op aangifte aftrekbare BTW in het kader van publieke taken. De BTW aftrek die Paswerk in de huidige situatie realiseert op aangifte dan wel via het BTW compensatiefonds zal naar verwachting bij een privaatrechtelijke structuur ook op aangifte terugvorderbaar zijn. De verwachting is dat de financiële consequenties van de verschillende structuurvormen beperkt zullen zijn. Bij het maken van de keuze voor de meest geschikte juridische structuur zal de omzetbelasting niet direct een rol spelen.

7 Personele consequenties

	Huidige (klassieke) GR	GR met NV/BV	Overheids- NV	Overheids- stichting	Gemeentelijke Dienst
Personele consequenties	++	+-	+-	+-	+-

Het uitgangspunt bij een eventuele juridische herstructurering is dat deze niet te complex mag zijn en de consequenties voor het WSW-personeel en de ambtelijke medewerkers als gevolg van de herstructurering zo beperkt mogelijk moeten zijn waarbij zij er financieel niet op achteruitgaan als gevolg van de herstructurering en de huidige formatie behouden blijft.

Criteria: een eventuele juridische herstructurering dient niet te complex te zijn en voor betrokken partijen aanvaardbaar te zijn betreffende de consequenties voor het WSW-personeel en de ambtelijk medewerkers. Bij een herstructurering zullen de arbeidsrechtelijke consequenties voor het personeel zo beperkt mogelijk moeten zijn.

Het WSW-personeel en de ambtenaren en beambten zijn in de huidige situatie in dienst van de GR. De ambtenaren hebben een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst met ambtelijke status. Zij volgen de CAO voor ambtenaren. De beambten volgen de CAO Ziekenhuizen. Het leidinggevend personeel is in dienst van Personeel WZK BV. Bij een herstructurering zal het WSW-personeel de activiteiten volgen, waarbij de ambtelijke status wordt behouden. Dit kan op meerdere manieren. Zo kan het WSW-personeel in dienst treden bij de NV/BV (ingeval GR met NV/BV), de overheids-NV, de overheidsstichting of de gemeentelijke dienst. In elke variant is werkgeverschap met WSW-status mogelijk. Dit hoeft geen arbeidsvoorwaardelijke consequenties te hebben. Wel zullen arbeidscontracten moeten worden omgezet naar de nieuwe juridische entiteit waar men in dienst is.

Indien de wens bestaat om een dergelijke administratie overgang van personeel te voorkomen kan het WSW-personeel ook vanuit de GR worden gedetacheerd naar de NV/BV (ingeval GR met NV/BV), de overheids-NV, de overheidsstichting of de gemeentelijke dienst. Deze laatste optie heeft een belangrijk nadeel omdat de GR in de variant GR met NV/BV dan uitvoerende taken behoudt en niet strikt een toezichthoudend orgaan is. In de andere varianten betekent dit dat de GR in stand moet blijven. Het voordeel om de arbeidsovereenkomsten om te zetten weegt belangrijk op tegen het nadeel van de detachering van personeel.

Bijkomende administratieve handeling zal zijn om ook de pensioenregelingen om te zetten. De ambtelijke status zal bij overgang naar een privaatrechtelijke rechtspersoon moeten worden getoetst en moeten worden goedgekeurd door het Ministerie van BZK.

In materiële zin (financiën en risico's) wijzigt daarmee niets ten opzichte van de huidige situatie. De NV/BV (ingeval GR met NV/BV), de overheids-NV, de overheidsstichting hebben wel als nadeel dat personeelsoverdracht gepaard gaat met extra administratieve rompslomp.

Criterium: bij het analyseren van mogelijkheden voor herstructurering wordt beoordeeld of in welke mate sprake is van ontvlechtingkosten bij een eventuele opheffing van de GR.

Aangezien het uitgangspunt is dat bij een herstructurering de arbeidsrechtelijke consequenties voor het personeel zo beperkt mogelijk moeten zijn en een herstructurering geen gevolgen zal hebben voor de formatie e.d. is te verwachten dat hieraan verder geen ontvlechtingkosten zullen zijn verbonden. Voor het leidinggevende personeel dat nu via WZK BV is gedetacheerd behoeft een herstructurering verder geen gevolgen te hebben.

De gemeentelijke dienst kan wel belangrijke gevolgen hebben. Indien alle werknemers in een gemeentelijke dienst worden ondergebracht betekent dit dat de gemeente volledig risico-drager wordt en werknemers met een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst ambtenaren worden. Dit kan belangrijke financiële gevolgen hebben onder meer op het gebied van wachtgeldverplichtingen.

8 Governance en control

	Huidige (klassieke) GR	GR met NV/BV	Overheids- NV	Overheids- stichting	Gemeentelijke Dienst
Governance en control	++	+-	+-	+-	+-

Een adequate governance en control dient te waarborgen dat op bestuurlijk niveau, door de gemeenteraden, de beleidskaders in het kader van de WSW en het arbeidsmarktbeleid worden vastgesteld, dat kaders worden vastgelegd voor financieel beleid en beheer, inclusief adequaat risicobeheer en dat bestuur, toezicht en verantwoording goed is geregeld.

Criteria: een bestuurlijke aansturingstructuur waarin op bestuurlijk niveau de beleidsbepaling, kaderstelling voor goed financieel beleid en beheer, het budgetrecht en controle en toezicht zijn gewaarborgd. Op management niveau dient voldoende ruimte te bestaan voor een daadkrachtige en slagvaardige bedrijfsvoering en uitvoering van beleid. De governance structuur zal zo moeten worden ingericht dat bestuur, toezicht en verantwoording adequaat zijn geborgd en gemeenten inzicht hebben in de risico's van Paswerk en de wijze waarop deze worden beheerst.

De gemeentelijke beleidskaders betreffen onder meer het wachtlijstbeheer, cliëntenparticipatie en de kaders ten behoeve van het persoonsgebonden budget. Deze kaders moeten door de deelnemende gemeenten worden vastgelegd in verordeningen. In het kader van de vanaf 2008 gewijzigde WSW zijn ook de financiële kaders nadrukkelijker onderdeel van de gemeentelijke beleidsregie. Zowel de financiën als prestatieafspraken met Paswerk zullen moeten zijn vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten.

Hoewel Paswerk streeft naar een sluitende begroting is het niet ondenkbaar gegeven de aard van de activiteiten dat de SW uitvoering resulteert in een financieel tekort. Dit tekort wordt in de huidige structuur, naar rato van SW dagen, gedekt door de deelnemende gemeenten. Welke samenwerkingsstructuur ook wordt gekozen in de regio, het gezamenlijk dekken van een tekort op de SW, gegeven de sociaal maatschappelijke doelstelling van Paswerk, zal het uitgangspunt moeten zijn.

De gemeenten dienen door middel van begroting, tussentijdse rapportages en jaarverslaggeving tijdig en betrouwbaar te worden gerapporteerd over de planning en realisatie van beleid, de kwaliteit van dienstverlening van Paswerk, de financiële positie en de risico's van Paswerk. Het is van belang om de wijze waarop de bestuurlijke informatievoorziening wordt georganiseerd vast te leggen in een financieel statuut, beheersverordening inclusief treasury-statuut en/of kadernota bedrijfsvoering en risicomanagement. Binnen deze kaders moet Paswerk slagvaardig en daadkrachtig kunnen opereren. Dat betekent dat de vast te leggen governance structuur kaderstellend en op hoofdlijnen moet zijn. In het kader van goed toezicht op verbonden partijen zullen de gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen om nader inzicht te krijgen in de opzet en werking van de bedrijfsvoering en control binnen Paswerk. In alle varianten kan dit adequaat worden geregeld.

Bij de huidige GR hebben de gemeenten directe bestuurlijke invloed in de bedrijfsvoering van Paswerk. Deze gepolitiseerde aansturing vormt een nadeel voor de slagvaardigheid en het onafhankelijke toezicht maar een voordeel voor de grip vanuit de gemeenten op Paswerk. Bij de gemeentelijke dienst is de grip vanuit de gemeente Haarlem het grootst, maar daar staat tegenover dat de gemeente Haarlem in deze variant wel alle risico's draagt. Uitgaande van een gemeentelijke dienst binnen de organisatie van de gemeente Haarlem geldt deze extra control overigens alleen voor de gemeente Haarlem. De andere gemeente hebben dan uitsluitend een opdrachtgever relatie en vrijwel geen control op het beleid en beheer van Paswerk. Overigens geldt ook binnen de gemeentelijke organisatie dat de kwaliteit van governance en control altijd afhankelijk blijft van de wijze waarop bestuur, toezicht en verantwoording zijn geregeld en de bestuurlijke informatievoorziening betrouwbaar en beleidsrelevant is.

Bijlage bij notitie eerste analyse voor-en nadelen herstructureringsmogelijkheden Paswerk

Maatschappelijke onderneming

Op voordracht van het Ministerie van Justitie ligt een wetsvoorstel voor de introductie van een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming voor advies bij de Raad van State. De planning is dat het wetsvoorstel tot Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de introductie van een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming (art. 2:307a t/m 307s Burgerlijk Wetboek) in 2010 in werking zal treden. De nieuwe rechtsvorm wordt niet dwingend voorgeschreven, maar berust op een privaat initiatief om haar te verkiezen boven een andere rechtsvorm.

Het doel van een maatschappelijke onderneming (M.O.) is tweeledig:

- één of meer ondernemingen of instellingen in stand houden en zich blijken de statuten ten doel stellen diensten te leveren of werkzaamheden te verrichten die specifiek en uitsluitend zijn gericht op het daarmee gediende maatschappelijke belang.
- Het doel mag niet inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen noch ook aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben.

Privaat kapitaal kan aangetrokken worden zonder dat de investeerders als aandeelhouders de koers van de M.O. kunnen bepalen, want deze wordt louter door het maatschappelijk belang ingegeven. Investeerders kunnen wel aanspraak maken op een aandeel in de winst van de investering die zij doen.

Het bestuur vertegenwoordigt de onderneming. Deze vertegenwoordiging is onbeperkt en onvoorwaardelijk, mits hier geen uitzonderingen op bestaan vanuit de wet, dan wel de statuten. Naast een bestuur heeft de maatschappelijke onderneming een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging.

De raad van toezicht, bestaande uit ten minste drie toezichthouders, dient toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken. Toezichthouders kunnen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam ontslagen worden of door de raad zelf geschorst worden voor een bepaalde periode, dan wel onbeperkte termijn.

De verplichte belanghebbenden vertegenwoordiging (bijv. huurders, cliënten, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) dient minstens één maal per jaar advies uit te brengen over het strategisch beleid van de M.O., zoals bijvoorbeeld fusies of overnames. Eventueel kan zij een beroep doen op de geschillenregeling bij de Ondernemingskamer als het advies niet wordt opgevolgd.

Instellingen in de publieke sector kunnen slagvaardiger optreden met de maatschappelijke onderneming als rechtsvorm. De rechtsvorm is interessant voor (semi-)publieke sectoren, omdat zij profiteren van de herkenbaarheid van de maatschappelijke onderneming en toegang hebben tot de kapitaalmarkt. Van veelal kleinschalige, door vrijwilligers bestuurde instellingen hebben scholen, zorginstellingen en woningcorporaties zich ontwikkeld tot grote professioneel geleide organisaties. Hun financiële belangen zijn toegenomen en de eisen die de maatschappij aan hun dienstverlening stelt evenzeer. De maatschappelijke onderneming sluit op deze ontwikkelingen aan en voorziet de instellingen van een nieuwe structuur.

Door de horizontale verantwoording die beoogd wordt, voelen afnemers van diensten en andere belanghebbenden zich meer bij het functioneren van de maatschappelijke instelling betrokken.