EU SYNTHESE -RAPPORT

Europese Commissie
Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen

27 nationale seminaries Anticiperen op en managen van herstructureringen

- A.R.E.NA.S -

VC/2008/0667

ITC ILO
International Training Centre

http://arenas.itcilo.org

Bijdragen

Internationaal opleidingscentrum van de ILO

Ola Bergström is Associate Professor (Universitair hoofddocent) in Business Administration aan de School of Business, Economics and Law, universiteit of Gothenburg, Zweden.

Andrea Broughton is Principal Research Fellow (hoofdonderzoeksassistent) aan het Institute for Employment Studies, Verenigd Koninkrijk

Claude Emmanuel Triomphe is de directeur van ASTREES, Frankrijk

De meningen die in dit rapport worden weergegeven zijn die van de auteurs, en vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de meningen van de Europese Unie of van de Europese Commissie.

Europese Commissie
Tewerkstelling, sociale zaken en gelijke kansen

27 Nationale Seminaren over anticiperen op en managen van herstructureringen - *A.R.E.NA.S.* (Dienstcontract VC/ 2008/0667

EU-SYNTHESERAPPORT
27 september 2010

International **Training** Centre
Centre international de **formation**
Centro Internacional de **Formación**

Dit document is een onderdeel van het proefproject "Begeleiding van werknemers die met de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven worden geconfronteerd", gefinancierd door het Europees Parlement en beheerd door de Europese Commissie, het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen en de eenheid arbeidsomstandigheden en aanpassing aan veranderingen.

Inhoudsopgave

Woord vooraf 5

Hoofdstuk 1 Inleiding en overzicht van herstructureringen in de EU 7

1.1 Methodologie 9

1.2 De context van herstructureringen: ontwikkelingen op de arbeidsmarkt 11

1.3 Verschillen tussen recente beleidsbenaderingen van de nationale arbeidsmarkt 13

1.4 Regeling van herstructureringen 14

1.5 Ontslagregeling in het kader van herstructureringen 17

1.6 Actoren die bij herstructureringen betrokken zijn 18

Hoofdstuk 2 Anticiperen op herstructureringen 23

2.1 Classificatie van anticipatiemaatregelen 23

2.2 Economische en arbeidsmarktmaatregelen op basis van prognoses 24

2.3 Anticiperen op en ondersteunen van de overgang 30

2.4 Slotopmerkingen 42

Hoofdstuk 3 Maatregelen om herstructureringen te managen 45

3.1 Maatregelen om ontslagen te vermijden 45

3.2 Gedwongen ontslagen managen 55

3.3 Opleiding voor overgang en herintegratie 64

3.4 Slotopmerkingen 67

Hoofdstuk 4 Dynamieken, trends, problemen en dilemma's 71

4.1 Praktijken en strategieën van de voornaamste actoren 71

4.2. Kaders en maatregelen 83

4.3 Slotopmerkingen: herstructureringen, de crisis en hun drievoudig effect 91

Hoofdstuk 5 Conclusies 93

5.1 Anticiperen en beheren van herstructureringen 94

5.2 Voornaamste conclusies en verdere maatregelen 99

In dit rapport worden de maatregelen voor het anticiperen op en het managen van herstructureringen in de 27 lidstaten van de Europese Unie aan het einde van het eerste decennium van de 21e eeuw onderzocht. Herstructureren wordt hier gedefinieerd als een wijziging aan de structuur van een organisatie die een impact heeft op de tewerkstelling of arbeidsomstandigheden van werknemers.

De bedoeling van dit rapport is een overzicht te geven van de bestaande maatregelen voor het anticiperen op en het managen van herstructureringen in de 27 EU-lidstaten. We willen de beleidsmakers op Europees, nationaal en regionaal niveau helpen om meer inzicht te krijgen in deze maatregelen en hen helpen bij de beleidsvorming en het ontwerpen van een efficiëntere wetgeving. Bovendien wilt dit rapport marktspelers zoals vakbonden, werkgevers en hun organisaties helpen bij hun beleidsvorming.

De vergelijkende analyse in dit rapport is gebaseerd op gegevens die door een internationale groep deskundigen werd verzameld in het kader van een door de EU gefinancierd project over het anticiperen op herstructureringen in bedrijven: Nationale Seminaries (ARENAS), gecoördineerd door het internationaal opleidingscentrum van de IAO (ITCIAO) in Turijn en op de notulen van de seminaries die in elk van de 27 lidstaten georganiseerd werden.

Dit project had een tweevoudig doel:

- de kennisuitwisseling over herstructureringen stimuleren en
- de geleerde lessen over de bestaande en innoverende maatregelen die in de EU-lidstaten genomen worden voor het anticiperen op en het managen van herstructureringen op nationaal, regionaal en lokaal niveau en binnen specifieke economische sectoren, verspreiden.

In dit rapport doen we een eerste poging om conclusies uit het project te trekken.

Inleiding en overzicht van herstructureringen in de EU

1

In dit rapport onderzoeken we de maatregelen die in de 27 EU-lidstaten werden genomen voor het anticiperen op en het managen van herstructureringen. Deze zijn gebaseerd op de 27 seminaries die in de lidstaten werden gehouden in het kader van het project 'Anticipating Restructuring in Enterprises: National Seminars' (ARENAS, Anticiperen op herstructureringen binnen bedrijven: Nationale seminaries).

Het anticiperen op en het managen van herstructureringen stond centraal tijdens de talrijke debatten die de laatste jaren in Europa werden gehouden. Het concept 'herstructureren' heeft veel verschillende betekenissen gekregen, zoals de voortdurende structurele veranderingen van de markteconomieën, de evolutie naar privatisering in de nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten en werd recentelijk in verband gebracht met maatregelen om de effecten van de economische en financiële crisis te beperken. Ondanks deze uiteenlopende betekenissen hebben we toch voor de term 'herstructureren' gekozen omdat hij een betere benadering van het fenomeen mogelijk maakt. Herstructureren wordt hier gebruikt als een overkoepelend begrip voor alle types veranderingen binnen organisaties die ongeacht de reden van de wijziging, een impact op de tewerkstellingsrelaties hebben. Herstructurering omvat maatregelen zoals ontslagen en gedwongen collectieve ontslagen, maar ook maatregelen om zulke activiteiten te voorspellen, te voorkomen en voor te bereiden.

Herstructureren is een keten van talrijke belangenconflicten. Enerzijds kan herstructureren als een natuurlijk fenomeen worden beschouwd binnen elke markteconomie waarin firma's hun structuur en werkkracht moeten aanpassen aan de veranderende behoeften van hun producten en diensten. Daarom moeten organisaties praktijken en maatregelen ontwikkelen voor het anticiperen op en het managen van herstructureringen om te overleven en concurrentieel te blijven. Anderzijds heeft herstructureren vaak belangrijke sociale gevolgen voor de getroffen werknemers en de lokale gemeenschappen, regio's en lidstaten waarin ze plaatsvindt. De repercussies zijn nog groter wanneer herstructureringen op grote schaal plaatsvinden. Herstructureren kan rechtstreekse gevolgen hebben zoals de afdanking en werkloosheid van werknemers, maar ook langetermijngevolgen zoals minder concurrentie, toenemende werkloosheid en economische recessie. Dit is afhankelijk van hoe herstructureringen beheerd worden. Daarom is het belangrijk om inspanningen te leveren om zodanig te anticiperen op herstructureringen en het zodanig te managen dat de negatieve sociale gevolgen zoveel mogelijk worden beperkt terwijl het concurrentievermogen van de Europese economieën wordt behouden.

Herstructureren is geen nieuw fenomeen. De manier waarop het wordt beheerd en het belang van herstructureringen in de huidige financiële crisis zijn echter wel nieuw. Het belangrijkste kenmerk van de huidige financiële crisis is dat de economische recessie bijna alle Europese landen tegelijkertijd trof. Regeringen passen hun beleidslijnen en wettelijke plannen aan om op deze ontwikkeling in te spelen. Er werden nieuwe maatregelen en anticrisisoplossingen toegepast tegen een nooit eerder geziene snelheid. In Europa werden de inspanningen voor het managen van herstructureringen ondersteund door talrijke projecten van de Europese Commissie. De ervaringen en maatregelen hiervan werden gedocumenteerd en uitgewisseld om te anticiperen op herstructureringen en ze te managen. Hoewel de interesse voor herstructureringen door de economische crisis is toegenomen en de overheidsschulden en werkloosheid in talrijke Europese Landen zijn toegenomen[1], werd herstructureren op het hoogste besluitvormingsniveau van de Europese Unie nog niet in aanmerking genomen. Dit is enerzijds te wijten aan de uiteenlopende maatregelen en beleidslijnen die in de Lidstaten toegepast

[1] Zie bijvoorbeeld de Letse NBP (national background paper) p.10; Griekse NBP p.9; Spaanse NBP p.16

worden om te anticiperen op herstructureringen en ze te managen. Anders werden de nieuwe maatregelen en beleidslijnen die recentelijk werden aangenomen nog niet volledig geëvalueerd en is het dus nog te vroeg om conclusies over de voordelen van de talrijke in Europa heersende beleidslijnen en praktijken te trekken. Desalniettemin kan dit rapport als achtergrondinformatie in debatten worden gebruikt omdat het een overzicht van de in de 27 EU-lidstaten beschikbare maatregelen geeft en

een stevige basis biedt voor het bespreken van de beperkingen en voordelen van de beschikbare maatregelen voor het anticiperen op en managen van herstructureringen. Dit rapport bevat geen volledige lijst met maatregelen, maar focust op de interessante en belangrijkste ervan.

Er dient te worden opgemerkt dat herstructureren veelal een negatieve connotatie heeft in Europa omdat het met ontslagen en bezuinigingen wordt geassocieerd. Zoals we hierboven al aanhaalden, kan herstructureren echter ook positieve effecten hebben en daarom is het noodzakelijk dat alle stakeholders zowel van de positieve als de negatieve gevolgen van herstructureringen op de hoogte zijn.

Dit rapport streeft ernaar meer inzicht te geven in de verschillende maatregelen die in de 27 EU-lidstaten worden toegepast om lessen te trekken en deze naar andere Europese landen te verspreiden. Om meer inzicht te krijgen in hoe deze verschillende maatregelen in de praktijk worden toegepast en de mate waarin ze bijdragen tot een duurzamer concurrentievermogen, werden in het kader van dit project voorbeelden verzameld van maatregelen voor het anticiperen op en het beheren van herstructurering in alle 27 de lidstaten. Dit wordt gedocumenteerd in nationale achtergronddocumenten (NBP's) en er werden in elk land seminaries met tripartiete stakeholders georganiseerd om de doeltreffendheid en geschiktheid van de maatregelen te evalueren.

De conclusies van de NBP's en de debatten die tijdens de seminaries werden gehouden, hebben gegevens en informatie opgeleverd over ongeveer:

76 bestaande maatregelen en instrumenten om te **anticiperen** op herstructureringen;

111 bestaande maatregelen en instrumenten voor om herstructureringen te **managen**:

88 casestudy's op nationaal, regionaal en bedrijfsniveau.

Deze resultaten worden in de volgende hoofdstukken beschreven en in specifieke tabellen in de bijlagen samengevat. De verwijzingen naar de NBP's in de voetnoten hebben betrekking op de Engelse versie van elk rapport.

RAPPORTSTRUCTUUR

De rest van dit rapport heeft de volgende structuur:

- Hoofdstuk 1 geeft een overzicht van de context en wetgeving van herstructureringen en de betrokken actoren.
- Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de belangrijkste maatregelen en middelen om te anticiperen op herstructureringen in de EU-lidstaten, geeft een overzicht van de gemeenschappelijke elementen en legt de nadruk op innoverende praktijken.

- Hoofdstuk 3 onderzoekt de belangrijkste maatregelen en middelen voor het beheren van herstructureringen in de EU-lidstaten, identificeert de belangrijkste gemeenschappelijke elementen en brengt de verschillen en innoverende elementen onder de aandacht.
- Hoofdstuk 4 bespreekt de problemen, dynamische trends en dilemma's in verband met de maatregelen die in hoofdstuk 2 en 3 werden besproken.
- In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste conclusies uit de besprekingen in dit rapport getrokken.

In bijlage vindt u een korte beschrijving van de bestaande maatregelen voor het anticiperen op en managen van herstructureringsprocessen.

1.1 Methodologie

Het project *Anticipating Restructuring in Enterprises: National seminars* (ARENAS) werd beheerd door het Internationaal opleidingscentrum van de IAO in Turijn (Italië) en gefinancierd door het *DG Tewerkstelling, sociale zaken en gelijke kansen van de EU*. De omkadering hiervan was een dienstcontract met de titel *Restructuring in Europe: 27 national seminars* (Herstructureringen in Europa: 27 nationale seminaries). In het kader van dit project werden nationale achtergronddocumenten over herstructureringen opgesteld door nationale deskundigen die binnen elk land werden aangeduid. Zij onderzochten de belangrijkste maatregelen en middelen die in alle 27 lidstaten worden gebruikt om te anticiperen op herstructureringen en ze te managen. Deze achtergronddocumenten vormden de basis voor de debatten tijdens de nationale seminaries die tussen april 2009 en juni 2010 in alle lidstaten werden gehouden. Het doel van deze seminaries was deelnemers de kans geven om hun visie te delen over de doeltreffendheid van de verschillende in hun land beschikbare maatregelen voor het anticiperen op en het managen van herstructureringen. De nationale seminaries wilden ook de bewustheid vergroten en een dialoog over herstructureringen aangaan in elke EU-lidstaat.

De seminariedeelnemers waren onder andere vertegenwoordigers van belangrijke centrale, regionale en lokale overheidsinstellingen, vakbonden, werkgeversorganisaties, bedrijven, de kamer van koophandel, onderzoeksnetwerken en andere belangrijke instanties. Deze deelnemers woonden elk nationaal seminarie op een 'invitation-only'-basis bij. Meer dan achthonderd (800) deelnemers woonden de seminaries in de 27 lidstaten bij.

Er werden eendaagse en tweedaagse seminaries in respectievelijk 10 en 17 landen georganiseerd. Raadpleeg de onderstaande tabel 1 voor meer informatie.

Tabel 1: Informatie over nationale seminaries, ARENAS-project

Land	Datum
Eendaagse seminaries	
Bulgarije	10 februari 2010
Cyprus	19 november 2009
Denemarken	10 december 2009

Land	Datum
Estland	20 januari 2010
Letland	21 januari 2010
Litouwen	05 november 2009
Luxemburg	18 maart 2010
Malta	16 februari 2010
Slowakije	01 oktober 2009
Slovenië	16 maart 2010
Tweedaagse seminaries	
Oostenrijk	18-19 mei 2010
België	8-9 juni 2010
Tsjechië	24-25 September 2009
Finland	20-21 mei 2010
Frankrijk	30 juni - 1 juli 2009
Duitsland	28-29 april 2010
Griekenland	21-22 oktober 2009
Hongarije	13-14 oktober 2009
Italië	28-29 april 2009
Ierland	18-19 december 2009
Nederland	26-27 januari 2010
Polen	16-17 September 2009
Portugal	24-25 februari 2010
Roemenië	11-12 mei 2010
Spanje	27-28 mei 2010
Zweden	25-26 november 2009
Het Verenigd Koninkrijk	8-9 September 2009

Bron: ARENAS 2010 (http://arenas.itcIAO.org).

Na elk nationaal seminarie werd het desbetreffende nationale achtergronddocument door de nationale deskundige herzien en aangepast aan de debatten tijdens het seminarie. Dit syntheserapport is gebaseerd op de informatie in de 27 nationale achtergronddocumenten voor elke lidstaat en op de notulen van de debatten tijdens de seminaries. Het vertegenwoordigt feiten, ervaringen, praktijken, casestudy's, gegevens en informatie die door de 27 nationale deskundigen ter beschikking werden gesteld. Het rapport geeft dus een partijdig beeld en bevat niet de volledige herstructureringsachtergrond van elke lidstaat. U vindt de nationale achtergronddocumenten op de ARENAS-website: http://arenas.itcIAO.org/

Het moet worden benadrukt dat deze gegevensbronnen aan bepaalde beperkingen zijn onderworpen. Ten eerste werden de nationale deskundigen uit een reeks relevante disciplines gekozen. De nationale achtergronddocumenten bevatten dus mogelijk vooroordelen van de deskundige omdat het accent van het nationale achtergronddocument kan zijn beïnvloed door

bepaalde belangen en de visie van de nationale deskundige. Hoewel we er zeker van zijn dat er geen belangrijke maatregelen werden vergeten, kunnen vooroordelen van de deskundigen tot verschillende accenten in de nationale achtergronddocumenten leiden. Ten tweede geven de debatten die tijdens de nationale seminaries werden gehouden enkel de visie van de deelnemers weer die aanwezig waren en niet de brede visie van de stakeholders als groep. Hiermee moet bij de interpretatie rekening worden gehouden.

Het is moeilijk om de diversiteit van de debatten die tijdens de 27 nationale seminaries werden gehouden, samen te vatten omdat het verzamelde materiaal bijzonder complex en uitgebreid is. Het syntheserapport kan onmogelijk alle besprekingen en standpunten bevatten, maar probeert er een samenvatting van te geven.

In bijlage 1 vindt u een lijst met nationale deskundigen van elk land.

1.2 De context van herstructureringen: ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

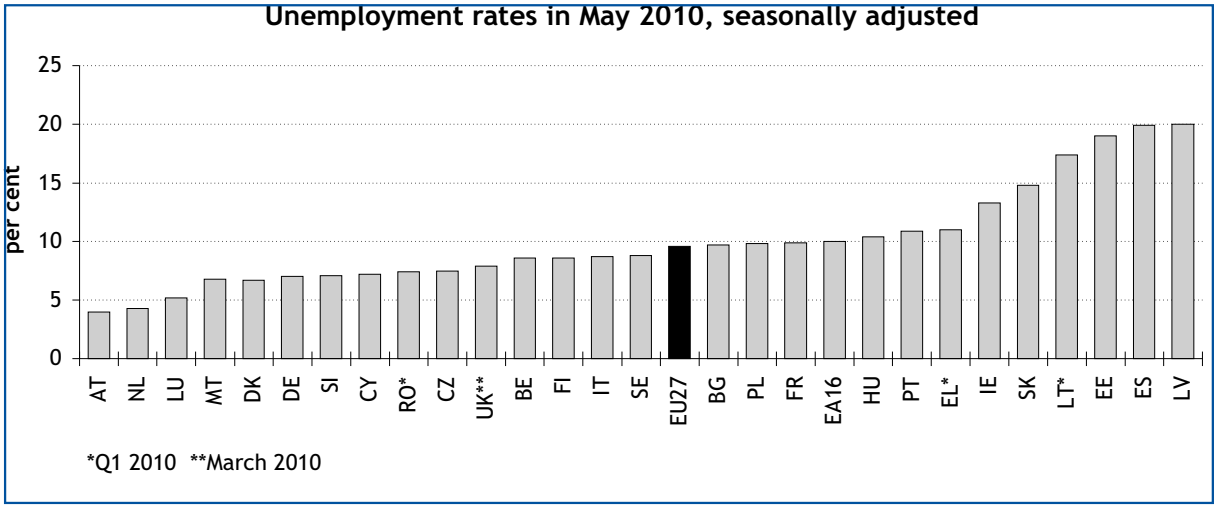
Herstructureren is een fenomeen dat altijd aanwezig is in het bedrijfsleven. Bedrijven moeten moderniseren en zichzelf continu aanpassen om concurrentieel te blijven op een wereldwijde en evoluerende markt. De herstructureringsactiviteit kent op basis van de economische context echter ook pieken en dalen.

De recentste gegevens over het herstructureringsniveau in de Europese Unie zijn afkomstig van de *European Restructuring Monitor* (ERM)[2] en tonen aan dat de herstructureringscapaciteit tijdens het eerste kwartaal van 2010 nog steeds door personeelsinkrimpingen wordt gedomineerd, hoewel het aantal herstructureringen dat door de ERM werd geregistreerd, afgenomen is. Van 1 januari tot 31 maart 2010 melde de ERM 244 herstructureringen in de EU. 160 van de gevallen hadden een ontslag tot gevolg. Het aantal aangekondigde ontslagen bedroeg ongeveer 80 000 in het eerste kwartaal van 2010 ten opzichte van iets meer dan 30 000 aangekondigde nieuwe jobs. Dit is een beter resultaat dan het hoogtepunt van 609 herstructureringen met ontslag tot gevolg in het eerste kwartaal van 2009, wat tot 220 000 ontslagen leidde.

De recessie van de voorbije twee jaar had een significante impact op de arbeidsmarkt. Eurostat-gegevens tonen aan dat volgend op het dieptepunt in het eerste kwartaal van 2008 de werkloosheid continu is gestegen, zowel in de landen van de Eurozone als de EU27. Deze bedroeg in mei 2010 10% in de Eurozone en 9,6% in EU27. Er zijn echter grote verschillen binnen de EU die variëren van een werkloosheidsgraad van 4,0% in Oostenrijk en 4,3% in Nederland tot 20% in Letland en 19,9% in Spanje.

2 Driemaandelijkse ERM, uitgave 1, lente 2010

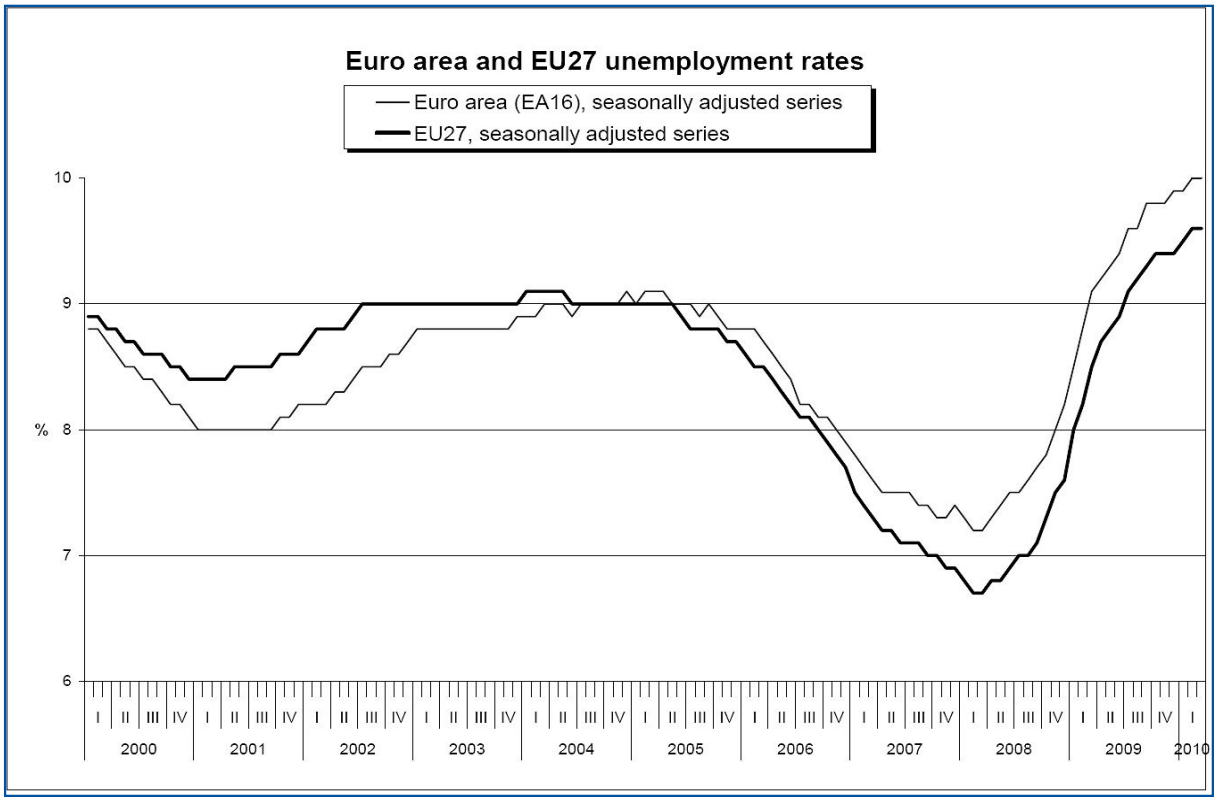
Grafiek nr. 1: Werkloosheidsgraad in mei 2010, seizoensschommelingen



Bron: Eurostat

De onderstaande grafiek toont duidelijk de belangrijke werkloosheidstrends in de EU tijdens het voorbije decennium. De gemiddelde werkloosheid bedroeg tussen 8% en 9% in de Eurozone en de EU-lidstaten tot midden 2006, daarna begon het percentage te dalen tot een dieptepunt van iets minder dan 7% voor de EU27 en iets meer dan 7% voor de Eurozone. Vanaf dat moment is de gemiddelde werkloosheidsgraad zowel in de Eurozone als de EU27 aanzienlijk gestegen.

Grafiek nr. 2: Werkloosheidsgraad in de Europese Unie



Bron: Eurostat

Herstructureringen kunnen het aantal werklozen op de arbeidsmarkt op verschillende manieren beïnvloeden. Tijdelijke werkloosheid en gedwongen ontslagen zijn rechtstreekse oorzaken hiervan. Werknemers die ontslagen worden, staan als werkloos geregistreerd, wat leidt tot een toename van de werkloosheidsgraad op de arbeidsmarkt. Afhankelijk van de beschikbare maatregelen om werknemers nieuwe jobs toe te kennen, kan het ontslag maar iets tijdelijk zijn en kunnen werknemers relatief snel een nieuwe job vinden. Dit is met name het geval in landen zoals Zweden, waar het arbeidsbeschermingssysteem zodanig is ontworpen dat werknemers relatief snel een nieuwe job vinden (tussen vijf en zeven maanden[3]). Misschien was dit, tegen de verwachtingen in, ook zo tijdens de moeilijkste periodes van de financiële crisis in 2009.

Dit betekent echter niet dat herstructureringen niet tot een werkloosheidstoename zullen leiden. Gedwongen ontslagen kunnen tot werkloosheid leiden voor werknemerscategorieën die hun intrede op de arbeidsmarkt doen of die om bepaalde redenen tijdelijk de arbeidsmarkt hadden verlaten omwille van ouderschapsverlof, militaire dienst, ziekte enzovoort. Dit komt omdat werkgevers de voorkeur geven aan werknemers met werkervaring.

Een derde reden is het beperkte aantal nieuwe jobs, omdat werkgevers aarzelen om nieuwe werknemers aan te werven wanneer de toekomstige marktmogelijkheden twijfelachtig zijn.

Samengevat kan de relatie tussen herstructureringen en werkloosheid verschillende vormen aannemen en kunnen maatregelen om op herstructureringen te reageren verschillende gevolgen hebben. Bij toenemende werkloosheid moeten de beleidsmakers op de hoogte zijn van de aard van het probleem en de beschikbare maatregelen om het op te lossen. Het probleem bestaat er dus eerder in te identificeren wie door herstructureringen zal worden getroffen en meer bepaald wie ontslagen zal worden dan of herstructureringen *per se* tot werkloosheid zullen leiden.

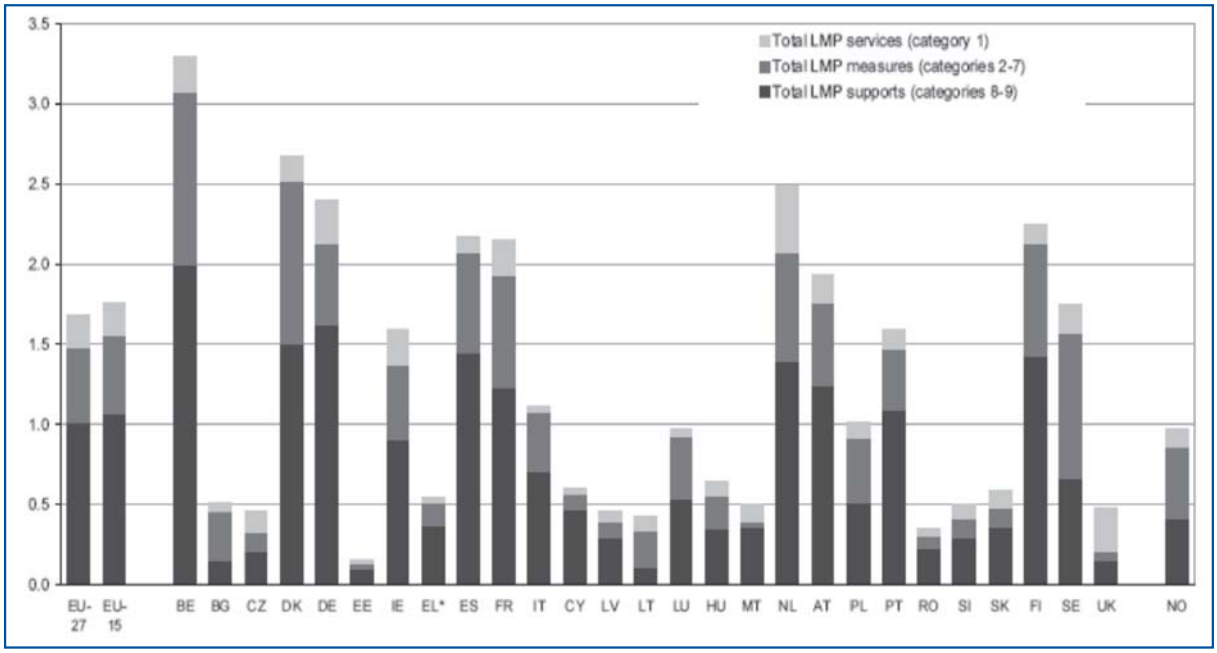
1.3 Verschillen tussen recente beleidsbenaderingen van de nationale arbeidsmarkt

Alle EU-lidstaten waren verplicht om maatregelen te nemen om te proberen reageren op de crisis en om de tewerkstellingsniveaus en de inzetbaarheid van werkkrachten zoveel mogelijk te behouden. Zoals u hieronder kunt zien, variëren de uitgaven op de arbeidsmarkt tussen de verschillende landen aanzienlijk en afhankelijk van het type arbeidsmarktmaatregelen. In deze grafiek staan drie arbeidsmarktmaatregelen volgens de Eurostat-classificatie:

- de eerste groep wordt gekenmerkt door arbeidsmarktdiensten zoals advies en hulp bij het zoeken van een job;
- de tweede groep wordt gekenmerkt door arbeidsmarktmaatregelen zoals opleiding, jobrotatie en 'job sharing', stimulansen voor het creëren van tewerkstelling, begeleide tewerkstelling en rehabilitatie, het rechtstreeks creëren van nieuwe jobs en opstartstimulansen;
- de derde groep wordt gekenmerkt door arbeidsmarktondersteuning zoals werkloosheidsuitkeringen, onderhoud en ondersteuning en vervroegde uittreding.

[3] Zie de Zweedse NBP p.64.

Grafiek 3: Beleidsuitgaven van de arbeidsmarkt als percentage van het BBP (in %)



Eurostat 2009: Arbeidsmarktbeleid – uitgaven en deelnemers, gegevens 2007, p. 15

Bron: Organising Transitions in Response to Restructuring. Study on instruments and schemes of job and professional transition and re-conversion at national, sectoral or regional level in the EU. Eckhard Voss, Wilke, Maack and Partner.

Algemeen gezien toont bovenstaande grafiek drie categorieën beleidsuitgaven van de arbeidsmarkten in verschillende landen:

- een groep met algemeen gezien redelijk beperkte uitgaven voor arbeidsmarktmaatregelen die vooral uit de nieuwe lidstaten van Centraal- en Oost-Europa bestaat;
- een groep die veel uitgeeft aan arbeidsmarktmaatregelen met op kop België en Denemarken, maar ook Zweden, Finland, Italië, Frankrijk en Nederland;
- een groep die wordt gekenmerkt door een groot aandeel in arbeidsmarktdiensten met als belangrijkste landen België, Spanje en Duitsland.

De beleidsuitgaven van de arbeidsmarkt zijn dus verschillend in de lidstaten en de nadruk ligt op de verschillende types maatregelen.

1.4 Regeling van herstructureringen

Het wettelijk kader rond de anticipatie op en het beheer van herstructureringen wordt gebruikt voor alle EU-lidstaten aangezien het is gebaseerd op EU-richtlijnen. De richtlijnen werden ontworpen als kaderwetten die niet rechtstreeks van toepassing zijn in elke lidstaat, maar waarvoor nationale omzettingswetten vereist zijn. In 1970 werden Europese richtlijnen

geïntroduceerd om de bestaande wetgeving in de lidstaten te harmoniseren. Op het gebied van herstructureringen zijn er drie belangrijke relevante richtlijnen:

1. Richtlijn 1998/59/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetten van de lidstaten met betrekking tot collectieve ontslagen. Deze richtlijn werd oorspronkelijk in 1975 geformuleerd en bijgewerkt in 1998 en heeft als doel:
   - het regelen van collectieve ontslagen (omvang van de handelingen en de betrokken ondernemingen)
   - het invoeren van bijzondere verplichtingen voor werkgevers (informatie, overleg en aanmoediging om sociale maatregelen te treffen, van preventies tot schadevergoeding)
   - het geven van informatie aan de overheden van de lidstaten

Deze richtlijn bepaalt dat wanneer een werkgever collectief ontslag overweegt, tijdig overleg met vertegenwoordigers van de werknemers zou moeten plaatsvinden met het oog op het bereiken van een akkoord. Dit overleg moet betrekking hebben op de manieren en middelen om collectief ontslag te voorkomen of om het aantal getroffen werknemers en de sociale gevolgen van gedwongen ontslagen te beperken.

2. De richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wetten van de lidstaten met betrekking tot het behoud van rechten van werknemers in geval van overdracht van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen, bekend als de 'verworven rechten'-richtlijn. Deze richtlijn dateert uit 1977 en werd onlangs gewijzigd en geconsolideerd door richtlijn 2001/23/EG. Deze richtlijn wilt het onderstaande introduceren:
   - Een wetgeving (verloop van de werknemers na een fusie of overname)
   - een verplichting tot het naleven van arbeidscontracten en hun verwante rechten
   - rechten voor werknemers die worden getroffen door dergelijke handelingen
3. Richtlijn 80/987/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetten van de lidstaten met betrekking tot de bescherming van de werknemers bij insolventie van hun werkgever, zoals gewijzigd door richtlijn 2002/74/EG. Deze richtlijn heeft betrekking op vraagstukken rond sociale garantiefondsen (met betrekking tot salarissen en uitkeringen) voor werknemers wiens werkgever failliet gaat of wordt geliquideerd.

Naast deze drie belangrijkste richtlijnen, vormen de volgende richtlijnen een kader voor inlichting en raadpleging van de werknemers in een aantal situaties, inclusief herstructureringen, wanneer dit collectief ontslag met zich meebrengt:

- Richtlijn 94/45/EG inzake de oprichting van een Europese Ondernemingsraad (EOR) of van een procedure in ondernemingen met communautaire dimensie, groepen met communautaire dimensie, voor garanties met het oog op inlichting en raadpleging van werknemers, zoals gewijzigd door richtlijn 2009/38/EG. Deze richtlijn is van toepassing op ondernemingen met 1000 of meer werknemers met ten minste 150 werknemers in twee EU-lidstaten. Het belangrijkste doel is ervoor te zorgen dat het management de leden van deze raden op de hoogte brengt en met hen overlegt in uitzonderlijke situaties die de belangen van werknemers, met name bij overplaatsing, sluiting of massaontslagen, aantasten.
- Richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de inlichting en raadpleging van werknemers in de Europese Gemeenschap. Deze richtlijn biedt een kader

voor de inlichting en raadpleging van werknemers in alle bedrijven met 50 werknemers of meer voor een aantal onderwerpen, waaronder de herstructurering, die waarschijnlijk een impact op de werkgelegenheid hebben.

Samen bieden deze richtlijnen, die worden omgezet in een nationale wetgeving, de beroepsbevolking een reeks wettelijke rechten om te worden geïnformeerd en geraadpleegd over organisatorische veranderingen die op het personeel van invloed zijn. De werkgever heeft een aantal verplichtingen zoals het tijdig informeren en raadplegen van de werknemer. Alle lidstaten zijn verplicht om deze richtlijnen om te zetten, hoewel individuele benaderingen kunnen verschillen tussen de lidstaten, en dit afhankelijk van de nationale praktijken en tradities en variërend van een relatief minimalistische aanpak van de uitvoering (zoals in de UK[4]) tot het vaststellen van rechten die verder gaan dan degene die in de richtlijnen zijn verankerd (zoals in Duitsland[5]).

Ondanks dit overkoepelende kader, variëren de benaderingen die de afzonderlijke lidstaten volgen voor het beheer van herstructureringen aanzienlijk. Dit komt door een reeks factoren zoals arbeidsverhoudingen, wettelijke kaders, geschiedenis, achtergrond, institutionele kaders en mechanismen en cultuur, wat in dit verslag wordt weerspiegeld.

Een van de belangrijkste verschillen is de rol die het arbeidsrecht in het regelgevingproces speelt. In sommige landen is het arbeidsrecht de belangrijkste basis voor de processen rond herstructureringen, terwijl in andere landen collectieve overeenkomsten ook een belangrijke rol spelen. Een voorbeeld hiervan is België, waar de sociale partners van oudsher actief betrokken zijn bij de sociale dialoog over werkgelegenheid met de regering[6]. Collectieve arbeidsovereenkomsten vormen een aanvulling op het Belgische wettelijke kader in de vorm van interprofessionele collectieve overeenkomsten tussen de sociale partners van de nationale ondernemingsraad. Deze overeenkomsten gelden als wet voor werkgevers in de privé-sector. Een voorbeeld is de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 van 9 maart 1972 waarin wordt bepaald dat in geval van fusie, integratie, overname of sluiting of andere belangrijke structurele veranderingen, de ondernemingsraad tijdig en voordat de informatie op grote schaal wordt verspreid, in kennis moet worden gesteld[7]. Daarentegen zijn in veel van de nieuwe EU-lidstaten in Centraal- en Oost-Europa de sociale dialoogstructuren relatief nieuw en dus niet zo ontwikkeld als in sommige van de oudere EU-lidstaten. In veel van deze landen wordt dan ook meer beroep gedaan[8] op het wettelijk kader.

Er moet ook worden opgemerkt dat het regelgevende kader, dat is verankerd in de EU-richtlijnen, niet alle juridische aspecten rond de regeling van herstructureringen in alle landen dekt. Een voorbeeld hiervan is Zweden, waar de werkgevers onder de *Employment Protection Act* (LAS) de anciënniteitsregels in acht moeten nemen als ze bepalen welke werknemers moeten worden ontslaan, in overeenstemming met het aantal dienstjaren en leeftijd. Toch kunnen deze regels worden gewijzigd door een collectieve overeenkomst over de volgorde van de selectie, waardoor de werkgevers worden gestimuleerd om met de vakbonden over deze kwestie te onderhandelen.

4 Zie de Britse NBP p.12-13
5 Zie de Duitse NBP p.33.
6 Zie de Nederlandse NBP deel 2.3.3
7 Zie de Nederlandse NBP deel 3.1
8 Zie bijvoorbeeld de Hongaarse NBP p.52; de Bulgaarse NBP p.31.

1.5 Ontslagregeling in het kader van herstructureringen

In het algemeen zijn er twee aspecten voor de regeling van collectieve ontslagen. De verordening van het 'besluit tot herstructureringen', de voorwaarden waaronder werkgevers werknemers kunnen ontslaan en de regeling 'van het proces', dat zijn de procedures over de manier waarop het ontslag moet plaatsvinden wanneer dit is beslist. Een collectief ontslag wordt in de eerste plaats gereguleerd door een controle van het besluit om te herstructureren, bijvoorbeeld door werkgevers te verplichten om de redenen voor ontslag op te geven en door hen te verplichten een rapport met economische gegevens op te stellen. Een dergelijke regeling bevat ook geldigheidsbeperkingen voor de verordening, bijvoorbeeld in verband met de grootte van het bedrijf of het aantal werknemers dat wordt ontslagen en kan eisen dat een goedkeuring van de arbeidsmarktinstanties verkregen wordt[9]. In Nederland zijn ook relatief ingewikkelde procedures rondom de goedkeuring van ontslag van toepassing[10].

In de meeste landen zijn de collectieve ontslagprocedures van toepassing wanneer meer dan vijf of tien werknemers ontslagen worden in een onderneming die gewoonlijk ten minste 20 werknemers heeft. De meeste landen hebben trapsgewijze drempels ingevoerd voor het classificeren van ontslagen op basis van het aantal ontslagen werknemers en de grootte van het bedrijf.

De verordening kan ook bepalen dat een schadevergoeding moet worden betaald door de werkgever wanneer het ontslag als oneerlijk wordt beschouwd. Zulke regelgevingen, die mogelijk complicaties en kosten voor de werkgever inhouden, kunnen ertoe leiden dat werkgevers aarzelen om collectief ontslag in overweging te nemen als middel om de organisatie te herstructureren. In Spanje betalen werkgevers bijvoorbeeld hoge sancties voor onrechtmatige ontslagen, wat ertoe heeft geleid dat in 2002 wijzigingen werden geïntroduceerd om deze bedragen te verlagen.[11]

De regeling van het proces heeft aan de andere kant vaak betrekking op procedures voor onderhandelingen en overleg met vertegenwoordigers van vakbonden, op de beginselen op basis waarvan werknemers worden geselecteerd voor ontslag en voorzieningen over het tijdstip en de wijze waarop ontslagen werknemers moeten worden geïnformeerd en vergoed. Dit omvat ontslagperiodes, ontslagvergoedingen en werkvereisten tot het contract is beëindigd. Er zijn ook landen die eisen dat de werkgevers specifieke sociale plannen opstellen die bepalen hoe werknemers moeten worden ondersteund tijdens de ontslagperiodes[12]. In de meeste landen regelt het arbeidsrecht zowel de herstructureringen als het herstructureringproces. De omvang en inhoud van deze verordeningen verschillen echter tussen de landen. In Zweden is de werkgever volgens de wetgeving inzake ontslag verplicht de te ontslagen werknemers te kiezen op basis van criteria zoals anciënniteit, hoewel dit door collectieve arbeidsovereenkomsten kan worden gewijzigd[13].

9 Zie de Spaanse NBP p.37.
10 Zie de Nederlandse NBP p.8.
11 Zie de Spaanse NBP p.30.
12 Zie bijvoorbeeld de Franse NBP p.40 en de Oostenrijkse NBP p.55.
13 Zie de Zweedse NBP p.32.

Bovendien vereist de wetgeving in Oostenrijk, Denemarken en Duitsland[14], Luxemburg en Noorwegen dat de overlegprocedure met de werknemersvertegenwoordigers dient te streven naar het minimaliseren van het aantal ontslagen en het verzachten van de gevolgen van de ontslagen als deze niet kunnen worden vermeden. Bovendien geldt in landen zoals Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Spanje[15] de wettelijke verplichting tot het opstellen van een sociaal plan dat is gericht op het beperken van de gevolgen van ontslagen. In Finland werden er, hoewel er geen verplichting tot het opstellen van een sociaal plan bestaat, werkgelegenheidprogramma's opgesteld door de lokale arbeidsmarktinstanties en de sociale partners vaardigden een onderhandelingsrecht voor de vakbonden uit[16].

1.6 Actoren die bij herstructureringen betrokken zijn

Bij de anticipatie op en het management van herstructureringen zijn talrijke actoren betrokken die idealiter samenwerken om ervoor te zorgen dat de herstructureringen zodanig worden uitgevoerd dat de negatieve impact op het personeel (zowel werknemers die hun baan verliezen als gevolg van de herstructurering als werknemers die hun job behouden, maar misschien wel extra onder druk komen te staan na de herstructurering), de omringende gemeenschap en de omgeving zo klein mogelijk is. De anticipatie op en het management van herstructureringen is een complex proces en de aanpak varieert naargelang de EU-lidstaat. Volgende actoren zijn het vaakst betrokken bij herstructureringen:

- **De werkgever**. Herstructureringen worden meestal ingeleid met een werkgeversbesluit en het zijn de acties van de werkgever die de herstructureringen sturen. In de openbare sector treedt de Staat op als werkgever. De toenemende herstructureringstrend in de openbare sector is een van de gevolgen van de economische crisis en de kostenbesparende maatregelen die de nationale regeringen treffen. Hoewel in dit verslag niet dieper wordt ingegaan op deze trend, zal de openbare sector de komende jaren door toenemende herstructureringen worden gekenmerkt.
- **Werknemersvertegenwoordigers op bedrijfsniveau**. Dit kunnen zowel vakbonden, indien aanwezig, of andere benoemde werknemersvertegenwoordigers zijn. De mate waarin werknemersvertegenwoordigers zullen worden betrokken bij herstructureringen en het effect dat ze hebben, is afhankelijk van de bestaande nationale systemen voor het betrekken van werknemers bij herstructureringsprocessen en van de cultuur van de organisatie die een herstructurering ondergaat. Sommige bedrijven met een sterke sociale ondernemingsverantwoordelijkheid zien de input van werknemers bijvoorbeeld als deel van het proces. In sommige landen zijn ondernemingsraden in bedrijven aanwezig die een actieve rol spelen bij herstructureringen. In Duitsland worden de ondernemingsraden bijvoorbeeld in plaats van de overheid gezien als de primaire actor bij het herstructureren van bedrijven, omdat ze kunnen onderhandelen en wettelijk bindende

[14] Zie de Oostenrijkse NBP p.39, de Deense NBP p.40, de Duitse NBP p.33.

[15] Zie de Franse NBP p.40, de Deense NBP p.41, de Duitse NBP p.35, de Nederlandse NBP p.46, de Spaanse NBP p.61

[16] European Foundation, Dublin, 2005: Redundancies and Redundancy Costs: http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0575.htm

bedrijfsovereenkomsten voor alle werknemers kunnen afsluiten[17]. In Hongarije daarentegen bestaan herstructureringsovereenkomsten meestal uitsluitend uit de relevante bepalingen van de arbeidswet[18], hoewel de collectieve arbeidsovereenkomsten door overeenkomsten op bedrijfsniveau worden gedomineerd.

- **Nationale overheid**. Afhankelijk van de bestaande systemen, spelen nationale regeringen mogelijk op verschillende manieren een rol bij herstructureringen, zoals het vaststellen van een juridisch kader, het verstrekken van financiële middelen en opleidingsprogramma's, het coördineren van outplacement en andere ondersteuningsmaatregelen of het geven van advies. Dit doen ze vooral via de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling. Als er een tripartiete traditie in een land heerst, zullen overheidsvertegenwoordigers lid zijn van tripartiete beleidsinstanties. In Ierland dateert de traditie van tripartiete sociale akkoorden bijvoorbeeld van 1987[19] (hoewel deze onlangs werd verstoord door de crisis). De overheid heeft via haar agentschappen een reeks maatregelen ingevoerd ter ondersteuning van werknemers die hun baan als gevolg van een herstructurering verliezen.
- **Regionale overheden**. Regionale overheden kunnen vaak een belangrijke rol spelen bij herstructureringen, meestal in de vorm van advies of financiering, met name als een organisatie een belangrijke werkgever binnen een bepaald gebied is. Als een werkgever besluit om een gebied te verlaten, kan dit een belangrijk werkloosheidspercentage met zich meebrengen. In landen zoals Frankrijk, Italië en Griekenland[20], bestaan er werkgelegenheidspacten die zijn gericht op het bestrijden van de werkloosheid en het stimuleren van nieuwe arbeidsplaatsen door middel van partnerschappen met meerdere stakeholders op lokaal niveau die zijn afgestemd op de specifieke behoeften van bepaalde regio's.
- **Paritaire organen**, vaak in de vorm van een tripartiete samenwerking. Deze bestaan vaak in landen met zo'n samenwerkingstraditie, bijvoorbeeld de tripartiete Sociaal Economische Raad (SER) in Nederland[21], die een reeks van rapporten heeft opgesteld en onderzoeken heeft gedaan om het herstructureringsbeleid van de overheid te ondersteunen. In Hongarije vormt de *National Interest Reconciliation Council* (OÉT)[22] het kader voor overleg met de sociale partners over economische, sociale, werkgelegenheids- en andere arbeidsgerelateerde wetten, alsook over de onderliggende beleidslijnen en de prioriteiten. Het is ook het forum voor algemene discussies en de uitwisseling van meningen over economische en sociale vraagstukken van nationaal belang dat uiterst belangrijk is voor de werknemers. In Letland is de tripartiete sociale dialoog al sinds 1998 goed ingeburgerd. De nationale tripartiete *Cooperation Council* heeft een aantal subraden, zoals de *Labour Affairs Council*[23], die specifieke problemen aanpakken.
- **Overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening** spelen in vele landen een belangrijke rol bij herstructureringen, het verstrekken van advies en het ondersteunen van werknemers die hun baan hebben verloren als gevolg van een herstructurering. De afgelopen 18 maanden zagen we in veel landen een interessante trend waarbij de bevoegdheid van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening verschoof naar een meer praktijkgerichte

17 Zie de Duitse NBP p.31
18 Zie de Hongaarse NBP p.7
19 Zie de Ierse NBP p.6
20 Zie de Franse NBP p.47, de Italiaanse NBP p.37 en de Griekse NBP p.32/33
21 Zie de Nederlandse NBP p.9
22 Zie de Hongaarse NBP p.28
23 Zie de Letse NBP p.14

acteur die advies op maat, begeleiding en ondersteuning aan organisaties of individuen biedt. Dit vindt soms plaats in de gebouwen van de organisatie of het bedrijf zelf. Doelgerichte of individuele interventies van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening vinden we in een aantal landen, waaronder Ierland en het VK.[24] Over het algemeen hebben de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening in veel landen goed gereageerd op de crisis, maar de uitdaging bestond erin om om te gaan met de ingrijpende herstructureringen die de crisis heeft veroorzaakt. In vele landen werden snelle interventieteams opgezet, maar deze zijn duur om operationeel te houden en kunnen niet worden aangeboden aan alle organisaties die worden geherstructureerd.

- **De sociale partners** op nationaal, sectoraal of regionaal niveau. De sociale partners kunnen een belangrijke rol spelen om te helpen onderhandelen over ondersteuningsregelingen voor arbeidskrachten en deze te ontwikkelen en toe te passen. Dit gebeurt in meerdere of mindere mate, afhankelijk van de tradities en de cultuur van elke lidstaat. Het niveau en de mate van betrokkenheid van de sociale partners zijn afhankelijk van de specifieke lidstaat: enkele voorbeelden van betrokkenheid op nationaal niveau zijn Nederland en Letland.[25] De rol van de sociale partners is onlangs toegenomen omdat de regering heeft erkend dat de sociale dialoog kan helpen bij het overwinnen van de crisis. Betrokkenheid op sectoraal niveau vinden we eerder in landen waar een sectorale sociale dialoog en sectorale onderhandelingen een gevestigde waarde zijn. Voorbeelden hiervan zijn Oostenrijk, Duitsland[26] en Italië, en enkele voorbeelden van betrokkenheid op bedrijfsniveau zijn Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland.[27]
- **Aanbieders van opleidingen**. Dit kunnen zowel overheids- als privé-instellingen zijn. Aanbieders van opleidingen hebben een belangrijke rol gespeeld in het aanbieden van opleidingen aan werknemers onder het stelsel arbeidstijdverkorting tijdens de crisis in Duitsland. De doeltreffendheid van de aangeboden opleidingen stond tijdens het Duitse nationale seminarie echter ter discussie.[28] Andere manieren waarop externe opleidingaanbieders een rol kunnen spelen bij herstructureringen is door het aanbieden van opleidingen, hetzij via de onderneming die wordt geherstructureerd hetzij via de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening.
- **Externe consulenten** die een breed gamma aan functies ter ondersteuning van herstructureringen invullen. Een specifiek voorbeeld hiervan zien we in Spanje waar in 2009 1500 professionele begeleiders werden ingehuurd om tienduizenden werknemers die hun baan in de bouwsector verloren hadden, te ondersteunen. De adviseurs werden ingeschakeld om te helpen bij de toepassing van de professionele omschakelingsprogramma's.[29]
- **Individuele medewerkers** spelen ook een rol bij herstructureringen. Hoewel ze worden geholpen en ondersteund door alle hierboven genoemde actoren, moeten zij individuele besluiten nemen over hun eigen vaardigheden en carrièreoriëntatie en –ontwikkeling. Soms moeten ze hiervoor beslissingen nemen over en investeren in hun toekomst op langere termijn, hetgeen soms omscholing vereist of het verbeteren van hun vaardigheden.

24 Zie de Ierse NBP p. 38 en de Britse NPB p.23
25 Zie de Letse NBP p.14 en de Nederlandse NBP p.9
26 Zie bijvoorbeeld de Oostenrijkse NBP p.34, de Duitse NBP p.31
27 Zie bijvoorbeeld de Britse NBP p.33 en de Ierse NBP p.49
28 Notulen van het Duitse seminarie
29 Zie de Spaanse NBP p.41

Het moet ook worden opgemerkt dat de coördinatie een essentieel onderdeel is van de maatregelen om te anticiperen op herstructureringen en ze te managen. Over het algemeen is de rol van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening van cruciaal belang bij het managen van herstructureringen. De uitdaging bestaat erin te zorgen voor een goede coördinatie tussen de diverse betrokken actoren. Deze zijn bijvoorbeeld de staat als financieringsbron van de maatregelen, de werkgever en privé-adviesorganisaties voor het ontwikkelen en toepassen van maatregelen en de sociale partners, met name de werknemersvertegenwoordigers, om de individuele werknemers aan te moedigen en ervoor te zorgen dat ze de actieve maatregelen aanvaarden (in tegenstelling tot passieve maatregelen zoals een ontslagvergoeding).

De rol van de actoren die betrokken zijn bij de herstructurering wordt uitgebreider besproken in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van dit rapport.

Anticiperen op herstructureringen

2

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de maatregelen binnen de EU-lidstaten om te anticiperen op herstructureringen. Deze zijn gebaseerd op de 27 nationale achtergronddocumenten en de debatten die plaatsvonden tijdens de 27 nationale seminaries over het anticiperen op en het managen van herstructureringen. Deze seminaries werden tussen april 2009 en juni 2010 in het kader van dit project georganiseerd.

Een van de belangrijkste kwesties die moeten worden aangepakt wanneer we de anticipatiemaatregelen die binnen de EU bestaan proberen samen te vatten, is het feit dat anticipatie geen universeel begrepen concept is: anticipatie heeft een verschillende betekenis in verschillende landen. In landen zoals Frankrijk, Italië en Nederland zijn er bijvoorbeeld goed ontwikkelde anticipatiesystemen en -maatregelen die al relatief lang bestaan.[30] Anticipatie is in deze landen dan ook een geaccepteerd concept dat gemakkelijk in de debatten over herstructureringen wordt gebruikt. In andere landen en vooral in sommige van de nieuwe lidstaten is 'anticipatie' echter geen concept dat gemakkelijk in openbare debatten wordt gebruikt. Daardoor is het moeilijker om in deze landen anticipatiemaatregelen te identificeren en te evalueren, niet het minst omdat ze vaak op ad hoc-basis zijn geïnitieerd in plaats van op een gestructureerde manier.[31] Niettemin is een van de bevindingen van dit project dat een aantal anticipatiemaatregelen zijn ingevoerd in alle EU-landen, zij het onder een aantal verschillende vormen. Daarom geeft dit hoofdstuk een overzicht van deze maatregelen, beschrijft het de gemeenschappelijke kenmerken en benadrukt het innoverende praktijken.

2.1 Classificatie van anticipatiemaatregelen

De 27 nationale seminaries brachten een groot aantal maatregelen onder de aandacht die zijn bedoeld om te anticiperen op herstructureringen. De maatregelen zijn onderverdeeld in twee belangrijke categorieën:

- Maatregelen op basis van prognoses voor economische trends en arbeidsmarkttrends, met inbegrip van vroegtijdige waarschuwingssystemen, waarmee vervolgens wordt rekening gehouden bij de beleidsvorming. Deze maatregelen op basis van prognoses worden uitgevoerd door een aantal actoren zoals de nationale regeringen, regionale en sectorale organisaties en sociale partners.
- Maatregelen gericht op het anticiperen op en het vergemakkelijken van overgangen. Hiervoor werken meestal verschillende actoren samen om organisaties en werknemers te helpen te anticiperen op de overgangen waartoe herstructureringen waarschijnlijk zullen leiden. Dit omvat strategische opleidingsinitiatieven om te anticiperen op en te voldoen aan de behoefte aan vaardigheden en om individuen te ondersteunen bij de overgang naar nieuwe vaardigheden, competenties en zelfs beroepen.

30 Zie de Franse NBP p.25, de Italiaanse NBP p.33 en de Nederlandse NBP p.39

31 Zie bijvoorbeeld de Bulgaarse NBP p.36

2.2 Economische en arbeidsmarktmaatregelen op basis van prognoses

ECONOMISCHE MAATREGELEN OP BASIS VAN PROGNOSES

Een reeks maatregelen om economische trends en ontwikkelingen die momenteel in de 27 EU-lidstaten heersen, te voorspellen. Ze worden meestal uitgevoerd door de staat of overheidsorganen, tripartiete of paritaire organen of worden beheerd door de sociale partners, zoals de voorspellingsactiviteiten van de LO vakbondconfederatie in Zweden.[32] Hoewel deze voorspellingsmaatregelen de neiging hebben om problemen zoals economische ontwikkelingen en trends aan te pakken, kunnen ze een impact hebben op de toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt.

Prognoseactiviteiten vinden vaak plaats op nationale basis en zijn gericht op het vastleggen van de economische en zakelijke trends van de volledige economie. Regeringen gebruiken deze informatie dan om een beleid op te stellen en specifieke opkomende problemen aan te pakken en hebben dus de mogelijkheid om op een eventuele herstructurering van de economie te anticiperen. Finland is een land dat een brede waaier aan prognosemaatregelen heeft (zie bijlage II voor een overzicht) die ongetwijfeld een nuttig hulpmiddel zijn. Niettemin vonden de deelnemers van het Finse seminarie dat er te veel aan prognosestelling wordt gedaan en dat de prognose wellicht enigszins is versnipperd omdat er zoveel actoren bij betrokken zijn.[33] De uitdaging is dus om een evenwicht te vinden tussen het opstellen van relevante gegevens en deze goed te gebruiken in termen van beleidsvorming. In het kader hieronder staat een relevant voorbeeld uit Finland, namelijk een interministerieel anticipatieforum.[34]

Kader nr. 1

Het overheidsprognosenetwerk in Finland

Het overheidsprognosenetwerk is een interministerieel forum voor samenwerking en informatie-uitwisseling over kwesties in verband met anticiperen op de toekomst. Het is een systematisch en allesomvattend proces dat bestaat uit het verzamelen, beoordelen en analyseren van informatie. Het omvat ook projecties naar en visies op de toekomst op middellange en lange termijn.

Alle ministeries zijn betrokken bij de anticipatieactiviteiten die relevant zijn voor hun sectoren. Anticipatieacties die worden ondernomen door de ministeries dienen als basis voor de strategische planning en ontwikkelingsbehoeften van elke sector evenals voor de besluitvormingsactiviteiten van de regering. Het overheidsprognosenetwerk is een forum voor het bespreken van de resultaten van de anticipatiewerkzaamheden die zijn uitgevoerd in de verschillende sectoren. Het netwerk wordt benoemd door de minister-president en het mandaat ervan duurt tot het einde van het mandaat van de regering. Het netwerk bestaat uit leden van alle ministeries en het voorzitterschap roteert tussen de ministeries.

32 Zie de Zweedse NBP p.58
33 Notulen van het Finse seminarie
34 Bron: de Finse NBP p.20

Er worden ook enige regionale economische prognoses gesteld: Finland heeft een reeks regionale en lokale prognosemaatregelen.[35] In het Verenigd Koninkrijk onderzoeken de regionale economische fora op gedetailleerde wijze de economische situatie en trends die invloed hebben op hun regio. Op die manier zijn ze in staat om een passende strategie te volgen om op een mogelijke herstructurering te anticiperen. In het kader staat informatie over de Engelse *South West Regional Economic Task Group*.[36]

Kader nr. 2

Regionale economische fora in de VK

De *South West Regional Economic Task Group* wordt voorgezeten door de minister van de regio en heeft als opdracht:

- de regionale gevolgen van de huidige economische onzekerheden beoordelen
- een kanaal voorzien voor de regionale minister om economische uitdagingen te bespreken met private en openbare sectorale instanties en om de standpunten van regionale *South West*-stakeholders op nationaal niveau te vertegenwoordigen
- een structuur bieden waarmee problemen van bepaalde sectoren of subregio's/ gemeenten kunnen worden aangepakt, ideeën kunnen worden aangewend en de interventie van de openbare sector kan worden gecoördineerd voor een optimaal effect.

Het heeft gedetailleerde rapporten van de economische situatie in de regio bekeken. In mei 2009 identificeerde een rapport bestemd voor de *Task Group* vier sectoren die zowel kwetsbaar als van bijzonder groot belang voor de regio zijn: engineering, bouw, retail en zakelijke dienstverlening. Het rapport haalde enkele gemeenten aan die in ernstige mate door de recessie getroffen kunnen worden met de bedoeling om aangepaste actiemaatregelen te treffen.

In veel gevallen zijn deze maatregelen goed ingeburgerd en kunnen ze relevante gegevens aanleveren die van uitstekende kwaliteit kunnen zijn. Een van de mogelijke problemen met deze systemen is dat ervoor moet worden gezorgd dat de gegevens correct zijn, wat niet het geval is voor alle landen. Vooral in de nieuwe lidstaten werd tijdens het nationale seminarie gesproken over een gebrek aan doelgerichte gegevens van goede kwaliteit. Verder is het belangrijk dat de gegevens op de juiste manier worden gebruikt. Als de gegevens gewoon worden verzameld en er geen rekening mee wordt gehouden bij het opstellen van het beleid, dragen ze niet bij tot meer inzicht. Dat punt werd tijdens de Finse seminariedebatten aangehaald. Litouwse deelnemers vonden dat een meer sectorgerichte benadering de prognosemaatregelen bruikbaarder zou maken.

Op het Zweedse seminarie was er ook enige scepsis over het nut en de nauwkeurigheid van de prognose-enquêtes, die soms slechts een momentopname zijn van de ontwikkeling van de economie en de arbeidsmarkt. Men was van mening dat er behoefte was aan platforms of arena's waarin een consensus over strategische kwesties vorm kan krijgen. Op het Hongaarse seminarie gaven de deelnemers aan dat er geen informatie beschikbaar is over de vraag of de prognosegegevens en prognoses daadwerkelijk worden gebruikt of over de vraag of de centrale overheid en de regionale

[35] Zie de Finse NBP p.17
[36] Bron: de Britse NBP p.22

arbeidsmarktcentra mechanismen hebben ontwikkeld voor de uitvoering van specifieke interventies op basis van de verzamelde informatie. Er werd ook een gebrek aan coördinatie aangevoeld met betrekking tot enquêtes van de overheid en de sociale partners. Ook het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende onderzoeken werd benadrukt door de Italiaanse aanwezigen.

ARBEIDSMARKTMAATREGELEN OP BASIS VAN PROGNOSES

Arbeidsmarktmaatregelen op basis van prognoses zijn misschien wel het meest voorkomende type prognosemaatregelen in de EU. De meeste landen hebben een soort mechanisme dat het onderzoek en de analyse van de trends op de arbeidsmarkt en bewegingen op een aantal niveaus (zoals nationale, sectorale, regionale en territoriale) mogelijk maakt.

Dit type maatregelen kan verschuivingen in het arbeidsaanbod identificeren en toekomstige behoeften aan vaardigheden of langetermijnontwikkelingen op de arbeidsmarkt voorspellen. Dit zijn grotendeels passieve maatregelen die zijn gericht op het beheren van ontwikkelingen en het opsporen van eventuele hiaten en, net zoals de economische prognosemaatregelen, de bedoeling hebben om de informatie te gebruiken voor een actievere beleidsvorming van de arbeidsmarktinstanties. In landen zoals Oostenrijk en Polen beheren en analyseren arbeidsbureaus trends met betrekking tot de vraag naar bepaalde vaardigheden en beroepen. Deze gegevens worden vervolgens gebruikt door arbeidsbureaus, ministeries en onderwijsinstanties.[37]

In Estland stelt het ministerie van Economische Zaken en Communicatie prognoses voor de vraag naar arbeidskrachten door het onderzoeken van veranderingen in de werkgelegenheidsstructuren en bewegingen van arbeidskrachten tussen sectoren.[38] In Portugal heeft de Observatiepost voor Werkgelegenheid en Beroepsopleiding (*Observatório doen Emprego e formação Profissional*, OEFP) als doel het identificeren, voorkomen en oplossen van problemen inzake werkgelegenheid en beroepsopleiding naar aanleiding van het onevenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van werkkrachten, tewerkstellingskwaliteit en –stabiliteit, behoefte aan vaardigheden en beroepsopleiding en herstructurering.[39]

Hoewel deze allemaal als nuttige hulpmiddelen worden beschouwd, was er tijdens de nationale seminaries enige discussie over hun tekortkomingen. In Polen vonden de deelnemers bijvoorbeeld dat, terwijl de analyse van de vraag naar bepaalde vaardigheden en beroepen nuttig was, de verzamelde gegevens soms niet nauwkeurig genoeg waren.[40] Dit was een gemeenschappelijk thema tijdens de seminariedebatten over prognose-instrumenten. In Estland benadrukten de seminariedeelnemers dat de arbeidsmarktprognoses om effectief te zijn, goed moeten worden gecoördineerd. In Slovenië vond men dat hoewel de gegevens die worden gegenereerd door prognosemaatregelen buitengewoon nuttig waren, dit soms zou kunnen worden verbeterd door een betere afstemming op de specifieke behoeften van de verschillende organisaties.

37 Zie de Poolse NBP p.38
38 Zie de Estse NBP p.27
39 Zie de Portugese NBP p.33
40 Zie de notulen van het Poolse seminarie

REGIONALE ANTICIPATIE EN BEHEER

In sommige landen bestaan ook regionale beheerobservatoria en de algehele beoordeling van de nationale seminaries was dat, voor zover zij bestaan, regionale anticipatie-instanties van groot belang zijn bij het anticiperen op de arbeidsmarkt. In de Tsjechië worden bijvoorbeeld gegevens over de arbeidsmarkt verzameld en trends geanalyseerd in de regio Moravië-Silezië.[41] Regionaal beheer en interventies zijn ook een belangrijk kenmerk van de anticipatie op herstructureringen in Italië. Daar bestaan veel lokale initiatieven en strategieën voor lokale economische ontwikkeling en sociale cohesie, inclusief financiering door de nationale overheid en de betrokkenheid van lokale overheden en sociale partners. Bovendien werden in de afgelopen jaren territoriale regelingen met betrekking tot sociaal overleg en economische planning toegepast in de gebieden die het zwaarst door de recessie en industriële veranderingen getroffen werden, met name in het zuiden en het centrum en noorden van het land.[42]

In Denemarken verzamelen en analyseren observatoria die zijn verbonden aan organisaties en vakbonden informatie over organisaties, werkgelegenheid en opleiding in hun sector. Evenzo analyseren ze en anticiperen ze op de impact van de economische, technologische, regelgevende of demografische veranderingen van trends inzake werkgelegenheid en opleiding.[43]

In Finland bestaat een innoverende anticipatieregeling van de regionale arbeidsmarkt. Medewerkers van arbeidsbureaus interviewen bedrijven om inzicht te krijgen in hun standpunten op de talrijke arbeidsmarktproblemen en om de arbeidsmarkttrends in kaart te brengen Zie kader nr. 3 voor meer informatie.[44]

41 Zie de Tsjechische NBP p.33
42 Zie de Italiaanse NBP p.36
43 Zie de Deense NBP p.30
44 Bron: de Finse NBP p.28

Kader nr. 3

Regionale anticipatie in Finland: de studie van de behoeften aan personeel en opleiding (het TKTT-model)

Het interactieve TKTT-prognosemodel is nuttig gebleken in Zuid-West-Finland en het wordt ook elders in Finland en in het buitenland gebruikt. De interactieve en verwerkingsaspecten van dit model zijn bijzonder interessant en relevant. In het kader van deze regeling interviewen medewerkers van arbeidsbureaus bedrijven in verband met hun kortetermijnvisie over een scala van onderwerpen. De thema's van de interviews zijn:

(a) Wijzigingen in het gebruik van hun personeel - stijging/daling per functie

(b) Rekruteringsproblemen

(c) Opleidingsvereisten voor beroepen en jobtoewijzingen

(d) Veranderingen in de kernberoepen en functie-inhoud

(e) Spreiding van de leeftijdsgroepen en het pensioneringspercentage van het personeel

(f) De economische situatie nu en binnen een jaar

(g) Opleidingsbehoeften en voorleggen van deze behoeften aan onderwijsinstellingen

(h) Networking- en uitbestedingsbehoeften en nieuwe bedrijfsideeën

(i) Prospecten voor de exportcontracten

(j) Investeringensbehoeften

(k) Behoefte aan lokalen

(l) Vrije opmerkingen

Zodra de resultaten van de interviews zijn verzameld, worden ze samengevat en aan een raad van deskundigen bezorgd. De raad van deskundigen onderzoekt dan de samenvatting. Er wordt een eindverslag toegezonden aan de geïnterviewde bedrijven en de leden van de raad van deskundigen.

In Frankrijk is er een scala van sectorale en professionele tewerkstellingsobservatoria. Dit zijn ofwel onafhankelijke organisaties in de vorm van een vereniging (zoals in het geval van de telecommunicatiesector) ofwel eenheden van een professionele organisatie of een federatie van professionele organisaties, met name werkgeversorganisaties. Een voorbeeld hiervan is het Observatorium voor werkgelegenheid en opleiding in farmaceutische bedrijven, de LEEM.[45]

Het aanbod prognose-instrumenten voor de arbeidsmarkt is groter dan dat van de economische prognose-instrumenten. Er is ook een mogelijkheid op overdracht - het bestaande regionale beheersysteem in de Tsjechische Republiek is geïnspireerd op een soortgelijke regeling in Schotland, VK.[46]

Veel van de prognosemaatregelen van de arbeidsmarkt waren volgens seminariedeelnemers effectief en nuttig. De identificatie van lacunes en tekorten op de arbeidsmarkt in het bijzonder

[45] De Franse NBP p.30.

[46] Zie de Tsjechische NBP p.41

kan bijzonder effectief zijn bij het informeren van de arbeidsmarkt- en opleidingsbeleidsmakers en hen deskundige updates inzake vragen en behoeften op de arbeidsmarkt te verstrekken.

Er zijn een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan opdat de prognose- en anticipatie-instrumenten voor de arbeidsmarkt nauwkeurig zijn, zoals werd vastgesteld tijdens de nationale seminariedebatten. Ten eerste moeten de gegevens juist, volledig en up-to-date zijn en er zijn aanwijzingen dat dit niet altijd het geval is. Het is ook moeilijk accurate langetermijngegevens te verwerven gelet op het snelle tempo van de veranderingen in veel gevallen. Ten tweede moeten er opdat de gegevens een praktisch nut zouden hebben, mechanismen worden voorzien om ervoor te zorgen dat de gegevens bijdragen tot beleidsvorming - het is niet genoeg om ze te verzamelen, er moet worden nagedacht over hoe ze moeten worden gebruikt.

VROEGTIJDIGE WAARSCHUWINGSSYSTEMEN

Sommige landen hebben vroegtijdige waarschuwingssystemen die vooraf informatie over de bewegingen op de arbeidsmarkt geven zodat relevante actoren op voorhand een strategie kunnen ontwikkelen om ze aan te pakken. Deze systemen doen beroep op de werkgevers die informatie aan de arbeidsbureaus verstrekken over geplande ontslagen of anders zijn gebaseerd op de informatie die is vergaard door beheer van de arbeidsmarkt. Landen waar de werkgevers van tevoren geplande ontslagen moeten melden zijn onder meer Oostenrijk, Litouwen, Polen en Slovenië.[47]

In Slovenië zijn werkgevers verplicht om de diensten voor arbeidsbemiddeling elk jaar op de hoogte te brengen van de toekomstige werkgelegenheid in het komende jaar. Dit omvat informatie over vacatures, alsmede het aantal en de structuur van de werknemers wier ontslag is gepland in het lopende jaar. Op basis van deze gegevens stellen de diensten voor arbeidsbemiddeling prognoses op en passen ze het werkgelegenheidsbeleid aan. Dit wordt geacht een goed hulpmiddel te zijn zolang de gegevens tijdig worden verzameld. In Bulgarije gebruiken de sociale partners vroegtijdige waarschuwingssystemen zodat zij normaal gesproken tijdig op de hoogte zijn van alle potentieel negatieve ontwikkelingen binnen organisaties.[48] Aangezien dit geen formeel mechanisme is, is de doeltreffendheid ervan afhankelijk van individuele acties.

In Ierland coördineert en houdt de regering toezicht op een vroegtijdig waarschuwingssysteem voor mogelijke banenverlies en ondernemingen in moeilijkheden. Dit systeem is gebaseerd op informatie die op vertrouwelijke basis door het *Industrial Development Agency* (IDA) Ierland, *Enterprise Ireland* en *Shannon Development* (een regionale ontwikkelingsmaatschappij) ter beschikking wordt gesteld. In het kader van dit systeem brengen bedrijven overheidsdiensten en/of agentschappen op de hoogte van geplande ontslagen of moeilijkheden. Deze informatie omvat details over de redenen waarom elke specifieke situatie zich heeft ontwikkeld. Het doel is, voor zover mogelijk, ervoor te zorgen dat informatie beschikbaar is over bedrijven in moeilijkheden en de desbetreffende overheidsinstanties in staat te stellen te beoordelen welke eventuele corrigerende maatregelen kunnen worden genomen.[49]

In het Verenigd Koninkrijk is het initiatief van de Schotse regering, PACE (*Partnership Action for Continuing Employment*) een nationaal strategisch kader dat streeft naar een partnerschapaanpak om op ontslagen in te spelen. PACE brengt lokale en nationale

[47] Zie de Oostenrijkse NBP p.56, de Litouwse NBP p.38, de Poolse NBP p.30 en de Sloveense NBP p.33
[48] Zie de Bulgaarse NBP p.38
[49] Zie de Britse NBP p.25

overheidsinstanties samen om zo snel, effectief en consequent mogelijk te reageren op mogelijke en geplande ontslagen en richt hulp en advies op voor doelgroepen voor wie dit waarschijnlijk nodig zal zijn.

Vroegtijdige waarschuwingssystemen zijn een uiterst nuttig hulpmiddel om te anticiperen op herstructurering. Ze moeten echter gedetailleerd genoeg zijn met betrekking tot de types werknemers die worden bedreigd met ontslag en hun vaardigheden en competentieniveaus, opdat gerichte anticipatiemaatregelen kunnen worden genomen. Ze moeten ook voldoende tijdig informatie ter beschikking stellen zodat de nodige maatregelen kunnen worden genomen. In Oostenrijk waren er, hoewel het vroegtijdige waarschuwingssysteem dat bedrijven verplicht om geplande ontslagen te communiceren werd geacht nuttig te zijn, bijvoorbeeld gevreesd dat de laattijdige communicatie het ondernemen van acties zou verhinderden.

De belangrijkste economische en arbeidsmarktprognosemaatregelen die in de 27 EU-lidstaten bestaan, zijn samengevat in tabel 1 van bijlage II.

2.3 Anticiperen op en ondersteunen van de overgang

Herstructurering leidt onvermijdelijk tot verandering en overgang, zowel voor organisaties als voor de mensen die voor hen werken. Maatregelen die zijn gericht op het helpen van organisaties of bedrijven om zich aan veranderingen aan te passen zijn onder andere specifieke sectorale initiatieven die zich richten op sectoren die behoefte aan hulp hebben, en regionale en territoriale initiatieven die zich richten op gebieden of regio's die te maken hebben met specifieke problemen op de arbeidsmarkt. Dit is mogelijk het gevolg van de dominantie van een type sector of werkgever of van een gebrek aan passende jobmogelijkheden binnen dat gebied.

Verandering kan bijzonder moeilijk zijn voor individuen, met name voor degenen die geruime tijd voor dezelfde werkgever hebben gewerkt. Er zijn verschillende manieren waarop individuen kunnen worden voorbereid op een eventuele overgang naar andere banen of delen van de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om acties zoals de verbetering van bestaande vaardigheden en competenties of de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden en competenties.

Regelingen die zijn gericht op het bereiken van bovenstaande doelen worden meestal georganiseerd door groepen stakeholders die op een participatieve manier samenwerken. De regelingen variëren van nationale regelingen die worden beheerd door de staat - in combinatie met andere actoren zoals de sociale partners, externe bureaus, academici en deskundigen - tot regionale, sectorale en bedrijfsspecifieke regelingen.

NATIONALE INITIATIEVEN

Nationale initiatieven die de overgang ondersteunen zijn onder meer de *Globalisation Council* in Zweden. Dat is een multi-stakeholderinstantie die aanbevelingen aan de Zweedse regering moet doen over toekomstige beleidslijnen in een tijdperk van continue globalisering.[50] In Nederland bestaat er een innoverende regeling die vaardigheden binnen de wiskunde-, wetenschaps- en

[50] Zie de Zweedse NBP p.58

technologie-sector op nationaal niveau stimuleert en als doel heeft de belangstelling voor en ondersteuning van deze sector te doen toenemen (zie het kader hieronder voor meer informatie).[51]

Kader nr. 4

Vaardigheden stimuleren in Nederland *Bèta-techniekplatform*

In 2004 publiceerde de overheid het Deltaplan Science and Technology (wetenschap en technologie). Om een prominente kenniseconomie te worden, had het land een boost in Maths, Science en Technologie (MST, wiskunde, wetenschap en technologie) nodig in zowel het onderzoeks- als het onderwijsdomein. Het belangrijkste argument was de noodzaak om technologie en menselijke talenten beter aan te wenden om de innovatie te intensifiëren.

Het Deltaplan formuleerde kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen:

- 15% meer afgestudeerden in het domein MST
- een stijging van het aantal jonge mensen dat kiest voor een carrière in het domein MST
- aangezien veel van deze afgestudeerden het MST-traject vrij snel verlaten, moet in 2010 een beter behoud van MST-specialisten worden bewerkstelligd.

Het multistakeholder Bèta-techniekplatform werd datzelfde jaar opgericht om de ideeën van het Deltaplan in de praktijk om te zetten. Het kreeg een overheidsbudget van 60 miljoen per jaar. Het Platform wou niet alleen meer studenten en werknemers in de MST-sector, maar probeerde ook meer nieuwsgierigheid en interesse voor wetenschap en technologie te genereren binnen de volledige Nederlandse bevolking.

Vijf jaar laten werden de volgende resultaten geboekt:

- het hoofddoel, 15% meer MTS-studenten in een hogere opleiding, werd bijna verwezenlijkt
- 2500 basisscholen namen MTS op in hun curriculum
- 10.000 leerkrachten en toekomstige leerkrachten hebben stappen ondernomen om een meer professionele deskundige in MTS te worden. In het algemeen middelbaar onderwijs (HAVO en VWO) is het NG-profiel (natuur en gezondheid met wiskunde, biologie en chemie en ten slotte fysica) uitgegroeid tot het meest gekozen profiel van het land. In HAVO bedraagt de stijging sinds 2000 71,2% en in VWO 68,6%
- 63% meer vrouwen volgt een MST-curriculum binnen VET
- er werden school- en bedrijfsnetwerken opgericht voor drie categorieën middelbaar onderwijs.

Niet alle doelstellingen werden behaald. De effecten in het hoger onderwijs zijn echter zichtbaar. Het Platform heeft bijgedragen tot herstructurerende anticipatie aangezien er meer MTS-gekwalificeerde werknemers zullen aanwezig zijn op de toekomstige arbeidsmarkt. Dit zou kunnen betekenen dat deze werknemers en de bedrijven die hen tewerkstellen een betere kans hebben op competitiviteit en innovatie; en hun werknemers zullen mogelijk mobieler zijn op de interne en externe arbeidsmarkten dan de kleinere MST-cohort op de werkplekken van vandaag.

[51] Zie de Nederlandse NBP p.42

INNOVATIE BEVORDEREN

Het bevorderen van innovatie wordt door veel landen gezien als een belangrijk wapen in het arsenaal van maatregelen om te anticiperen op herstructureringen en om ervoor te zorgen dat de economieën en arbeidsmarkten gelijke tred houden met de technologische en andere vormen van verandering. Er zijn voorbeelden van maatregelen die zijn bedoeld om dit binnen de Europese Unie te bereiken. De competitiviteitspolen in Frankrijk zijn een goed voorbeeld omdat zij ernaar streven relevante actoren samen te brengen om manieren te bedenken om de industrie te stimuleren en, belangrijker nog, te voorkomen dat organisaties zich uit een regio of sector terugtrekken en worden verplaatst.[52]

In andere landen maakt innovatie deel uit van het overheidsbeleid om het concurrentievermogen van de economie te verbeteren. In Letland is de regering bijvoorbeeld gestart met een reeks programma's ter ondersteuning van innovatie. Die heeft als doel ervoor te zorgen dat het aantal innoverende bedrijven in 2010 20% van alle ondernemingen in het land bedraagt.[53] Innovatie staat centraal bij de ontwikkeling van MKB's, hoewel ze het soms moeilijk vinden om tijd en middelen voor innovatie vrij te maken. Overheden hebben daarom een reeks maatregelen voorzien die bedoeld is om steun te bieden aan de innovatie-inspanningen van MKB's. In Portugal heeft de overheid bijvoorbeeld een werkplaatsregeling met als doel het bevorderen van innovatie in MKB's door zich te richten op afgestudeerden in innoverende sectoren zoals management, engineering, wetenschap en technologie.[54]

MKB's helpen functioneren en innoveren is in veel landen een kernpunt van het werkgelegenheidsbeleid van de overheid en is een strategie die economieën tegen de ergste gevolgen van herstructurering kan beschermen. MKB's hebben specifieke problemen en uitdagingen als gevolg van een gebrek aan middelen, een gebrek aan formele structuren en een klein personeelsbestand, wat betekent dat het moeilijk is om tijd vrij te maken om medewerkers een opleiding te laten volgen. Gerichte ondersteuning voor MKB's moet een prioriteit zijn voor landen die innovatie willen aanmoedigen.

In sommige landen biedt de staat bijzondere bijstand aan MKB's: in Slowakije ondersteunt het *National Agency for Development of Small and Medium-Sized Enterprises* bijvoorbeeld de oprichting en de ontwikkeling van kleine bedrijven.[55] In Hongarije is doelgerichte hulp beschikbaar om MKB's te helpen innoveren, inclusief onderzoek en ontwikkeling en technische innovatie.[56] In Letland bestaat er een programma dat erop is gericht de samenwerking tussen Letse wetenschappers en ondernemers te bevorderen bij het uitvoeren van het onderzoek dat nodig is voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën en producten.[57] In Portugal heeft de overheid een gesubsidieerde kredietfaciliteit voor investeringen ontwikkeld om financiële steun aan levensvatbare MKB's te bieden.[58] Niettemin vonden de nationale seminariedeelnemers dat het nog steeds relatief moeilijk is voor MKB's om de toegang te krijgen tot de kredieten die ze nodig hebben. De deelnemers waren ook van mening dat het moeilijk was om de precieze impact van de steunregelingen voor MKB's te evalueren.

52 Zie de Franse NBP p.34
53 Zie de Letse NBP p.19
54 Zie de Portugese NBP p.42
55 Zie de Slowaakse NBP p.30
56 Zie de Hongaarse NBP p.16
57 Zie de Letse NBP p.19
58 Zie de Portugese NBP p.37

HET AANTREKKEN VAN INVESTERINGEN

Het aantrekken van investeringen voor bepaalde regio's of voor het land als geheel wordt gezien als een manier waarop de arbeidsmarkt kan worden gediversifieerd en beschermd tegen toekomstige herstructureringen. Deze maatregelen worden meestal door de staat gefinancierd en omvatten een reeks arbeidsmarktinstanties, waaronder de desbetreffende sectorale of regionale instanties. In sommige landen zoals Ierland en enkele van de nieuwere EU-lidstaten, kan dit in belangrijke mate bijdragen tot een regionale economie en tot de nationale economie in haar geheel. In Ierland zijn agentschappen zoals *Enterprise Ireland*, *IDA* en *Shannon Development* in de centrale en westelijke regio actief om investeerders voor Ierland aan te trekken. Deze strategie had veel succes in de afgelopen twee decennia.[59] Er bestaan ook projecten ter bevordering van investeringen in vele andere landen zoals Luxemburg, Malta en Slowakije waar een reeks gezamenlijke projecten is gericht op het creëren van industriële parken in bepaalde zones met als doel de werkgelegenheid in die regio's te ontwikkelen. Het *Slowaakse Investment and Trade Development Agency* (SARIO), opgericht in 2001, speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in bijna alle belangrijke rechtstreekse buitenlandse investeringen in Slowakije.[60]

Dit type maatregelen kan succesvol zijn, vooral als het gepaard gaat met gunstige fiscale bepalingen. Toch is het niet immuun voor verwoesting door de recessie of het mondiale karakter van de investering omdat bedrijven op zoek gaan naar de meest financieel gunstige locatie waarin ze zichzelf kunnen vestigen. Een nadeel is dat wanneer verlaagde belastings- of sociale zekerheidstarieven worden aangeboden aan bedrijven die naar dat land komen, dit een impact op de staatsfinanciën zal hebben.

SECTORALE INITIATIEVEN

Er bestaan een aantal sectorale initiatieven in veel lidstaten, zoals gerichte acties om specifieke sectoren te helpen. Zo werd in Italië bijvoorbeeld een groepering gezamenlijke sectorale beheerorganen gecreëerd in specifieke sectoren door middel van sectorale onderhandelingen.[61] Dit werkt goed wanneer de sociale partners een gevestigde relatie hebben die de gezamenlijke werking op deze manier ondersteunt. Bipartiete sectorale opleidings- en ontwikkelingsfondsen zijn actief binnen vele sectoren in Nederland en hebben specifieke budgetten voor hun werkzaamheden.[62] In landen zoals Portugal en Spanje zijn de initiatieven op specifieke sectoren gericht om te proberen de competenties in deze sectoren te vergroten.[63] Sommige sectoren kunnen echter niet blijven voortbestaan in hun huidige vorm als gevolg van toegenomen goedkope concurrentie uit andere landen - bijvoorbeeld de textielsector die wordt geconfronteerd met goedkope concurrenten in Azië - wat betekent dat de competentieontwikkeling zich moet zich concentreren op mobiliteit tussen sectoren. Dit is misschien wel moeilijker dan het verbeteren van vaardigheden binnen een sector.

59 Zie de Britse NBP p.46
60 Zie voor meer informatie de Slowaakse NBP p. 29.
61 Zie de Italiaanse NBP p.31
62 Zie de Nederlandse NBP p.44
63 Zie bijvoorbeeld de Portugese NBP p.36-37

REGIONALE INITIATIEVEN

Er zijn vele voorbeelden van regionale of territoriale initiatieven die zijn ontwikkeld op participatieve basis en anticipatie op herstructurering bevorderen door het versterken van de bedrijfsontwikkeling en -consolidatie. In Italië bestaat er een scala aan regionale organen, met inbegrip van de territoriale tewerkstellingsovereenkomsten (zie kader nr. 5 voor meer informatie).[64] Territoriale tewerkstellingsovereenkomsten werden ook getest in een aantal gebieden in Griekenland, zijn gebaseerd op tripartiete overeenkomsten en de betrokkenheid van sociale partners, en worden door de EU gefinancierd.[65] Terwijl deze werden verondersteld doeltreffend te zijn, vonden nationale seminariedeelnemers dat er een algemeen gebrek aan evaluatiegegevens was. Verder was er enige teleurstelling omdat het aantal door deze pacten gecreëerde arbeidsplaatsen kleiner was dan oorspronkelijk verwacht. Er was ook een gebrek aan coherentie: enkele van de plannen waren opgesteld op basis van een aantal onvolledige voorstellen van afzonderlijke instanties.

Andere voorbeelden van regionale competentieontwikkelingsinitiatieven vinden we in Nederland, Hongarije en Zweden. In Zweden probeert de *Business Regio Göteborg* (BRG), een multi-stakeholderorganisatie, bijvoorbeeld de handel en de industrie binnen de regio te versterken en te ontwikkelen door het bevorderen van bedrijfsontwikkeling en de ontwikkeling van clusters.[66]

In Litouwen bestaan regionale beleidslijnen die alle sociale partners doelgericht vinden. Maar seminariedeelnemers merkten ook op dat deze beleidslijnen nog steeds relatief zwak zijn als gevolg van het gebrek aan actieve inspanningen van de lokale autoriteiten op lokaal niveau.

Kader Nr. 5

Italië: territoriale tewerkstellingspacten

Enkele van de belangrijkste maatregelen voor de lokale ontwikkeling in Italië zijn de territoriale tewerkstellingspacten die in 1998 werden gelanceerd. Deze pacten bestaan uit initiatieven om de investeringen in bepaalde gebieden met (in het algemeen op de infrastructuren) gerichte interventies te bevorderen teneinde de structurele nadelen te verhelpen. Territoriale tewerkstellingspacten zijn nu wijdverbreid in het hele land en volgens het Italiaanse ministerie van Economie en Financiën hebben ze goede praktijken gegenereerd in de industriële districten van Centraal- en Noord-Italië en binnen zuidelijke regio's met een zeker industrieel of overwegend landelijk karakter. In het noorden en het centrum werden verschillende pacten beoordeeld als doeltreffend, bijvoorbeeld die van Rovigo en Oost-Venetië (in het noord-oosten), van Val diChiana, Grosseto en Livorno (in Toscane) en het Europese pact van Sangro-Aventino (in Abruzzo), in het zuiden van de pacten van Teramo, van Lecce en het Pact van Oost-Napels. Al deze pacten zijn gericht op de industriële ontwikkeling. De pacten van Benevento, Caltanisetta en Simeto-Etna werden echter ondertekend in minder industrieel achtergestelde gebieden.

In sommige Italiaanse regio's, provincies en steden hebben de lokale autoriteiten en de sociale partners een reeks tewerkstellings- en ontwikkelingspacten gelanceerd.

64 De bron is de Italiaanse NBP p.37
65 Zie de Griekse NBP p.32-33
66 Zie de Zweedse NBP p.59

Dergelijke regionale of territoriale regelingen kunnen zeer effectief zijn en fungeren als expertisecentra wanneer ze goed werken. In Italië zijn de territoriale tewerkstellingspacten nu wijdverbreid in het hele land en ze hebben naar verluidt tot een aanzienlijk succes geleid bij het helpen en doen herleven van regio's. Een van de nadelen van een regionaal initiatief is echter dat het een beperkt effect buiten de doelregio of het doelgebied heeft.

HET ONDERSTEUNEN VAN INDIVIDUELE OVERGANGEN

Individuele werknemers hebben het meest direct te lijden onder een herstructureringsituatie en vinden het vaak moeilijk om zich aan te passen aan de veranderingen en overgangen die nodig zijn na een herstructurering. Er zijn echter veel maatregelen om werknemers vooraf individueel te ondersteunen door het vernieuwen en het opbouwen van hun vaardigheden en competenties zodat zij klaar zijn om op toekomstige herstructureringen te reageren.

Opleiding en competentieontwikkeling vormen een belangrijk onderdeel van de anticipatie op de arbeidsmarkt omdat ze toekomstige behoeften aan vaardigheden invullen en dus onvoldoende afgestemde vaardigheden vermijden. Dit laatste kan een kenmerk van een ongeïnformeerde arbeidsmarktbeheerder zijn. Er is een breed scala aan opleidingen en competentieontwikkelingsinitiatieven in de lidstaten. Deze variëren van nationale opleidingsinitiatieven gericht op het toerusten van de beroepsbevolking met de nodige vaardigheden en competenties om aan toekomstige vraag op de arbeidsmarkt te voldoen tot nationale vaardigheidsbeleidslijnen die door de centrale overheden worden gefinancierd.

Dit is vooral belangrijk in landen waar wordt gefocust op het proberen verhogen van het algemene vaardigheidsniveau van de nationale beroepsbevolking. Zo had de Portugese regering de afgelopen jaren bijzondere aandacht voor de vaardigheidsontwikkeling in de hoop het algemene vaardigheidsniveau en dus ook de inzetbaarheid van de beroepsbevolking van het land te verhogen. Haar 'Nieuwe Kansen'-initiatief streeft ernaar om alle leeftijdsgroepen van de arbeidsmarkt te bereiken en omvat alle vormen van leren in formele, niet-formele en informele omgevingen.[67] Het Verenigd Koninkrijk is nog een land dat een nationaal beleid heeft gevoerd ten voordele van de toename van de algemene capaciteiten van de werkkrachten in de afgelopen jaren. Hier probeerde de *Leitch Review of Skills* in 2006 om een uitgebreid overzicht van de Britse vaardighedenmix te bieden en aanbevelingen voor de toekomstige nationale vaardigheidsbeleidslijnen te doen. Het VK heeft ook een individuele leerlingenbegeleiding ingevoerd om individuen gemakkelijker toegang tot opleidingen te bieden. Bovendien werden vertegenwoordigers van opleidingsorganisaties naar de werkplaats gestuurd om de toegang van individuele werknemers tot opleidingen te bevorderen.[68]

Een reeks sectorale opleidings- en competentieontwikkelingsinitiatieven bestaat in vele lidstaten en is gericht op de sectoren waar in het bijzonder behoefte is aan vaardigheden en competentieontwikkeling. In Nederland bestaat er bijvoorbeeld een reeks bipartiete-gouvernementele sectorale opleidings -en ontwikkelingsfondsen - zie kader nr. 6 voor meer informatie.[69]

67 Zie de Portugese NBP p.30
68 Zie de Britse NBP pp.20,
69 De bron is de Nederlandse NBP p.44

Kader Nr. 6

Bipartiete sectorale opleidings- en ontwikkelingsfondsen in Nederland
Sinds de jaren 1980 bestaat er een reeks bipartiete-gouvernementele sectorale opleidings -en ontwikkelingsfondsen. In 2007 waren er 140 dergelijke fondsen binnen in totaal 116 sectoren. De prioritaire doelstellingen van de fondsen zijn:

- bevordering van goede arbeidsverhoudingen in de sector (68% van alle fondsen)
- behoud en verbetering van de professionele vaardigheden (67%)
- verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt (62%) *en*
- behoud van de werkgelegenheid in de sector (61%).

Het verzorgen van opleidingen is nog steeds de centrale activiteit van de fondsen. In de periode 2004-2006 financierde 30% van de fondsen werk-naar-werkactiviteiten, waarbij 15% van het budget werd aangewend. Het stimuleren van mobiliteit binnen de sector was iets populairder (37%). Intrasectorale mobiliteit – medewerkers voorbereiden op en helpen verhuizen naar een andere sector - was minder prioritair (14%). Een van de belangrijkste voordelen van deze fondsen is dat ze proberen onderlinge concurrentie te vermijden door de opleidingskosten te verlagen aangezien alle werkgevers en werknemers bijdragen, ongeacht het gebruik dat ze van de fondsen maken.

PERMANENTE BEROEPSOPLEIDING

Een permanente beroepsopleiding tijdens de gehele loopbaan van een werknemer en niet alleen op momenten dat een werknemer wordt bedreigd met ontslag, wordt door velen gezien als een belangrijke onderdeel van anticipatiebeleid. In Duitsland ligt de klemtoon bijvoorbeeld duidelijk op opleiding gedurende het gehele leven van een werknemer. Toch kan het soms moeilijk zijn om werkgevers te stimuleren om zich toe te leggen op en te investeren in opleidingen, met name in tijden van economische neergang. Op het Duitse nationale seminarie was men van mening dat er geen specifieke cultuur inzake permanente beroepsopleiding bestond in veel bedrijven, wat betekent dat werkgevers en werknemers levenslang leren niet correct benaderen. Dit was ook een gespreksonderwerp op veel van de andere nationale seminariedebatten.

In Frankrijk hebben de werknemers een individueel recht op opleiding gedurende hun gehele loopbaan. Dit heeft tot doel om werknemers in staat te stellen te garanderen dat hun vaardigheden en competenties voortdurend in lijn liggen met de veranderende eisen van de arbeidsmarkt tijdens hun volledige carrière (zie kader nr. 7 meer informatie).[70]

Veel landen willen hun permanente opleidingssystemen, als middel om de algemene inzetbaarheid van hun personeel te garanderen, stimuleren. Voorbeelden hiervan zijn Spanje, Letland, Italië, Hongarije, Portugal, Roemenië en Denmarken.[71] In Portugal streven lokale adviesraden voor kwalificaties ernaar de permanente beroepsopleiding die in het land aangeboden wordt up te

[70] Zie de Franse NBP p.28, de Letse NBP p.22, de Italiaanse NBP p.39, de Hongaarse NBP p.31, de Portugese NBP p.55, de Roemeense NBP p.67

[71] Zie bijvoorbeeld de Spaanse NBP p.55,

daten.[72] Ze worden geacht een waardevol kader te bieden waarbinnen de verschillende stakeholders kunnen samenwerken en opleidingen kunnen aanbieden. De seminariedeelnemers vonden echter dat een grotere deelname van de sociale partners noodzakelijk was om dit nog effectiever te maken en ook dat er meer informatie-uitwisseling en een algemene opbouw van vertrouwen nodig waren. In Roemenië vonden seminariedeelnemers dat er een algemeen gebrek aan efficiëntie was binnen de permanente opleidingen die momenteel worden gegeven en dat het moeilijk was om de opleiding aan de eisen van de arbeidsmarkt aan te passen.

Kader Nr. 7

Frankrijk: individueel recht op opleiding
In Frankrijk hebben werknemers volgens de wetgeving een individueel recht op opleiding (DIF). Elke werknemer (met inbegrip van tijdelijke werknemers en werknemers met arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur) heeft recht op 20 opleidingsuren per jaar die naar keuze kunnen worden gebruikt in overeenkomst met de werkgever. Deze uren kunnen worden opgespaard over een periode van maximaal zes jaar, wat recht geeft op 120 opleidingsuren. De Franse wet biedt individuen ook de mogelijkheid om hun ervaringen te valideren door middel van een volledig of gedeeltelijk diploma of een beroepsopleidingscertificaat op basis van hun specifieke ervaring of deskundigheid.

Hoewel kan worden aangevoerd dat het de voorkeur geniet om tijdens de volledige loopbaan van de werknemer een opleidingscultuur te voorzien, heeft de dreigende herstructurering die tot ontslag zou kunnen leiden de neiging om beleidsmakers te doen focussen op opleiding en competentieontwikkeling. Er bestaan een aantal regelingen in de lidstaten die opleidingen aan werknemers die met ontslag worden bedreigd bieden. In Ierland krijgen werknemers die met ontslag worden bedreigd individueel advies en professionele ontwikkeling van het staatsopleidingsbureau FÁS.[73] In Roemenië is het openbare uitzendbureau verplicht om ten minste 15% van zijn jaarlijkse uitgaven toe te wijzen aan de beroepsopleiding van werknemers.[74] In Litouwen heeft de openbare arbeidsvoorzieningsdienst een regeling die een beroepsopleiding biedt aan werknemers die met ontslag worden bedreigd.[75]

Er is ook een genderdimensie binnen vaardigheden en competentieontwikkeling. In Oostenrijk zijn bijscholingsprogramma's voor technici bijvoorbeeld vooral op vrouwen gericht.[76] Deze maatregelen worden geacht positief te zijn om vrouwen tot ontplooiing te doen komen in technische beroepen en om een loonkloof te verminderen. De nationale seminariedeelnemers meenden echter dat de nationale implementatie moeilijk zou zijn en enig verzet tegen vrouwen in bepaalde technische beroepen nog moet worden overwonnen.

Dit zijn goede voorbeelden van opleidings- en ontwikkelingsregelingen die zijn gericht op het strategisch tot een hoog niveau opleiden van de beroepsbevolking. Er zijn echter een aantal randvoorwaarden voor hun succesvolle toepassing. De debatten tijdens de 27 nationale seminaren gaven aan dat het moeilijk kan zijn om toegang tot deze regelingen te krijgen als

72 Zie de Portugese NBP p.33
73 Zie de Ierse NBP p.23
74 Zie de Roemeense NBP p.35
75 Zie de Litouwse NBP p.45
76 Zie de Oostenrijkse NBP p.60

gevolg van een hoog niveau van bureaucratie of een gebrek aan algemene informatie. Minimale bureaucratie en een goede informatievoorzienings en -verspreidingsstrategie zijn derhalve vitale randvoorwaarden voor een goede toegang tot deze regelingen. Opleidingen en competentieontwikkeling zijn maatregelen die centraal staan binnen de inspanningen om te anticiperen op herstructurering en het te managen. Dit thema is ook de rode draad doorheen de verschillende delen van dit rapport. Een belangrijke uitdaging is het bereiken van de doelgroepen met de grootste behoefte omdat zij vaak niet worden geïdentificeerd door de organisaties die de opleiding aanbieden. Daarom moeten gerichte inspanningen worden gedaan om mensen met lage vaardigheidsniveaus of verouderde vaardigheden op te leiden en om ervoor te zorgen dat ze niet achterop geraken als de vorm van de arbeidsmarkt en de aard van de vaardigheden vragen om op te klimmen. Debatten tijdens vele nationale seminaren bevestigden dat de opleidingsmaatregelen vaak worden aangegrepen door personen met relatief hoge vaardigheidsniveaus omdat ze over het algemeen relatief vertrouwd zijn met het concept van opleiding en ontwikkeling. Personen met een basisopleiding of laaggeschoolden zijn minder geneigd om deel te nemen aan opleidingen en moeten dus worden aangemoedigd om dit te doen. Op het Deense nationale seminarie vonden de deelnemers bijvoorbeeld dat de nadruk moet worden gelegd op opleidingen voor jonge ongeschoolde werknemers, aangezien zij de grootste behoefte aan beter ontwikkelde vaardigheden hebben.

Een andere uitdaging is de overdraagbaarheid en erkenning van de opleiding garanderen. Een gebrek aan erkenning van de opleiding of kennis en vaardigheden die op de werkplek worden opgedaan, zal de individuele inzetbaarheid en toekomstige carrièremogelijkheden beperken. Er moeten stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de opleidingsmaatregelen overal waar mogelijk worden erkend. Dit zal individuen ook aanmoedigen om aan opleidingen deel te nemen. In Frankrijk bestaat een dergelijk systeem op grond waarvan de ervaring die individuen hebben opgedaan, door een jury kan worden gevalideerd zodat het individu een volledig of gedeeltelijk diploma of een beroepsopleidingscertificaat kan krijgen.[77] Op de nationale seminaries werd echter melding gemaakt van enkele moeilijkheden bij het implementeren van dit systeem. Andere uitdagingen met betrekking tot opleiding omvatten de noodzaak van samenwerking tussen de betrokken actoren, zoals bedrijven, arbeidsmarktdeskundigen en aanbieders van opleidingen. Bovendien moet de financiering veilig en transparant zijn.

ONDERSTEUNING DOOR COLLECTIEVE ARBEIDSOVEREENKOMSTEN

De industriële betrekkingen en collectieve onderhandelingssystemen van de EU-lidstaten organiseren, in meerdere of mindere mate, regelmatig informatie-uitwisseling tussen de werkgever en werknemersvertegenwoordigers op werkplaatsniveau. Dit varieert van goed ingebedde uitwisselingsmechanismen tot de minimale toepassing van EU-richtlijnen. Deze informatie-uitwisseling kan dienen als een nuttig anticipatie-instrument zolang zowel de werkgever als de werknemersvertegenwoordigers serieus aan het proces deelnemen. In landen waar het arbeidsrelatiesysteem ondernemingsraden voorziet, bevorderen regelmatige bijeenkomsten met leden van de ondernemingsraad in het bedrijf de bespreking van de belangrijkste economische en werkgelegenheidstrends in een bedrijf. Op die manier kunnen eventuele problemen op voorhand worden gedetecteerd. Wanneer deze raad goed is ingebed, biedt hij een goed proces dat garant staat voor regelmatige communicatie. Een van de problemen hierbij is echter dat niet alle bedrijven die in theorie een

[77] Zie de Franse NBP p.29

ondernemingsraadswetgeving hebben daadwerkelijk een ondernemingsraad hebben omdat werknemers dit proces op gang moeten brengen.

Niet veel bedrijven hebben formele mechanismen om te anticiperen op herstructurering, noch binnen een vooraf vastgesteld kader, noch op individuele basis. Er vinden echter wel anticipatievergaderingen en -onderhandelingen plaats in Frankrijk via overleg over de werkgelegenheid en competenties op de werkplek (*la gestion des emplois prévisionnelle et des Competences au niveau de l'entreprise, GPEC*). Dit is gericht op het probleem van interne en externe mobiliteit en biedt werknemers met opleidingen de mogelijkheid om nieuwe vaardigheden te verwerven.[78] Zie kader nr. 8 voor meer informatie. Dit wordt beschouwd als een nuttig instrument om bedrijven helpen om te gaan met noodsituaties en het is een vernieuwende maatregel in termen van anticipatie op bedrijfsniveau. Op het nationale seminarie was men echter van mening dat dit moeilijk effectief in MKB's toe te passen was. Daarnaast bestond een van de uitdagingen erin om van collectieve naar individuele regelingen te evolueren die effectief zijn gericht op individuele behoeften.

Een andere innoverende regeling in Frankrijk is de ondertekening van procedurele overeenkomsten waaronder werkgevers en vakbonden een collectieve overeenkomst afsluiten. Deze hebben betrekking op de procedures die in toekomstige herstructureringssituaties met gedwongen ontslagen moeten worden gevolgd. Over zulke toekomstige herstructureringssituaties en de manier waarop ze moeten worden behandeld, kan op bedrijfsniveau worden geanticipeerd.

[78] Zie de Franse NBP p.25

Kader Nr. 8

Frankrijk: anticipatieonderhandelingen over het management van de werkgelegenheid en competenties op de werkplaats - *la gestion des emplois prévisionnelle et des competences au niveau de l'entreprise*, GPEC

Bedrijven in Frankrijk zijn bij wet verplicht om in onderhandeling te gaan over het management van de werkgelegenheid en competenties op de werkplaats (*la gestion des emplois prévisionnelle et des competences au niveau de l'entreprise*, GPEC). Dit is gericht op het ontwerpen, implementeren en bewaken van het beleid en de actieplannen, met het oog op:

- het op voorhand beperken van eventuele verschillen tussen de eisen en de human resources van de onderneming, op basis van de doelstellingen van de onderneming op middellange termijn
- het voortdurend opleiden van mensen op de arbeidsmarkt
- het vaststellen van een verband tussen de ontwikkeling van de onderneming en de persoonlijke ontwikkeling van de werknemers in hun professionele ontwikkelingsprojecten.

Een recent rapport over bedrijfsafspraken inzake human resourceplanning, opgesteld door het Franse ministerie van Arbeid in de periode 2005-2008, toont aan dat GPEC-onderhandelingen matig waren van januari 2005 tot januari 2008 en versnelden in 2008 toen een totaal van 300 overeenkomsten werd ondertekend. De onderhandelingsverplichting is van toepassing op ongeveer 47 500 bedrijven die ongeveer 9 miljoen werknemers in de privésector tewerkstellen. Per 31 december 2008 werden 570 GPEC-overeenkomsten ondertekend en ingediend bij de Franse administratieve autoriteit. Deze hadden betrekking op in totaal 1 475 000 werknemers. In 2008 werden overwegend overeenkomsten in grote ondernemingen getekend: 41% in bedrijven met 300 tot 1000 werknemers en 36% in bedrijven met meer dan 1000 werknemers.

Sommige bedrijven hebben interne arbeidsmarktspools om de inzetbaarheid en mobiliteit van de werkkrachten en de functionele flexibiliteit te verhogen. Voorbeelden van deze toepassing bestaan binnen vele organisaties in Duitsland, zoals het academisch ziekenhuis in Keulen (zie kader 9). Dit is een interessant voorbeeld van maatregelen die de inzetbaarheid en mobiliteit stimuleren. De overdraagbaarheid van deze modellen kan echter beperkt zijn omdat ze afhankelijk zijn van de specifieke behoeften en doelstellingen van een bepaalde werkgever naar aanleiding van een specifieke kwestie.[79]

[79] De bron is de Duitse NBP p.39

Kader Nr. 9

Interne flexibiliteitsregeling in Duitsland

JobChange werd in 2007 opgericht als onderdeel van de HR-afdeling van het academisch ziekenhuis van Keulen. Het ziekenhuis telt momenteel circa 7000 medewerkers in ongeveer 60 klinische afdelingen. Zij zijn verantwoordelijk voor de behandeling en verzorging van ongeveer 50 000 klinische patiënten en 170 000 poliklinische patiënten per jaar, plus onderzoek en universitair onderwijs. De oprichting van JobChange werd gestimuleerd door een versnelde wijziging van het institutionele kader van het Duitse zorgstelsel, waardoor de universitaire ziekenhuizen bijzonder hard werden getroffen. Vanaf 2002 werd de financiering van ziekenhuizen gereorganiseerd: de vergoeding van hun bijdragen voor de behandeling van een individuele patiënt werd omgezet naar een vast bedrag dat wordt toegewezen aan diagnosegerelateerde groepen. Dit zorgde voor een enorme behoefte aan rationalisering en het drukken van de arbeidskosten.
Om de toewijzing van human resources beter aan de veranderende vraag in de verschillende afdelingen te kunnen aanpassen, ontwikkelde de human resource managementgroep het concept *Consensus-oriented Management in Times of Crisis* (Consensusgeörienteerd management in tijden van crisis) waarvan de JobChange-eenheid een belangrijk element is. Tewerkstellingsbescherming door collectieve overeenkomsten is een belangrijke achtergrond voor de ontwikkeling van dit concept. Als openbare werkgever kan het universitair ziekenhuis het niet maken om haar personeelsbestand door middel van ontslagen uit te dunnen.
Op lange termijn streeft JobChange naar crisisbeheer. Om ervaring op te doen en om een reputatie op te bouwen bij de arbeidskrachten, werd JobChange eerst gelanceerd als een platform voor vrijwillige interne mobiliteit. De initiële doelgroep bestond uit medewerkers die gemotiveerd waren om een nieuwe functie te zoeken binnen de verschillende activiteitsdomeinen van zo'n groot ziekenhuis met een universeel profiel. De activiteiten van JobChange werden pas later uitgebreid tot de werknemers die hun job hadden verloren door rationalisering.
Op dit moment onderhandelen de ziekenhuisdirectie en de ondernemingsraad over een overeenkomst die is gericht op de vaststelling van regels voor onvrijwillige interne overdrachten.
In januari 2007 werd JobChange met een of twee medewerkers gelanceerd. Tijdens de eerste drie jaar van haar bestaan heeft JobChange raad gegeven aan 600 medewerkers die zowel vrijwillig als onvrijwillig werden overgeplaatst. Er bestaat een breed programma maatregelen en methodes voor het stimuleren van interne arbeidsbemiddeling. Het programma voor individuele deelnemers begint altijd met een 1 uur durend interview dat is gericht op de mogelijkheden van JobChange en de beschikbare vacatures. Beroepsmatige ambities en capaciteiten worden tijdens een gestandaardiseerde profileringsprocedure geïnventariseerd. Verdere stappen zoals opleiding, stages in andere afdelingen en solliciteren voor een nieuwe job worden in latere interviews genomen.
Er moet worden opgemerkt dat dit model niet afhankelijk is van een overheidsfinanciering.

De anticipatiemaatregelen die de overgang in de EU-lidstaten ondersteunen, zijn samengevat in tabel 2 van bijlage I.

2.4 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk werd de reeks maatregelen die in de EU-lidstaten is ingevoerd om te anticiperen op herstructureringen onderzocht. Terwijl anticipatie op herstructureringen geen concept is dat in dezelfde mate wordt erkend en besproken in alle EU-lidstaten, is het duidelijk dat er in alle landen maatregelen bestaan die als anticipatiemaatregelen kunnen worden beschouwd. Prognoses en vroegtijdige waarschuwingssystemen zijn in veel landen aanwezig en kunnen een scala van zeer nuttige inlichtingen verstrekken en dit zowel op economisch vlak als in termen van trends op de arbeidsmarkt. Wanneer deze informatie goed wordt gebruikt, kan ze een belangrijke rol spelen bij het informatiebeleid en de anticipatiemaatregelen. Deze informatie is minder nuttig als ze onvolledig is, niet tijdig wordt verspreid of niet op de juiste manier wordt gebruikt.

Er zijn ook vele maatregelen in EU-lidstaten die een rol spelen bij het anticiperen op de overgangen waarmee herstructureringen waarschijnlijk gepaard zullen gaan. Om gelijke tred te houden met een veranderende wereld in een tijdperk van globalisering, moeten organisaties, volledige sectoren en gemeenschappen zich bewust zijn van het soort verandering dat zij nodig hebben om concurrerend te blijven en de ergste gevolgen van de herstructurering te voorkomen. Er bestaan een aantal maatregelen die zijn gericht op het helpen van sectoren en regio's door bijvoorbeeld de vaardigheidsniveaus te verbeteren. In de lidstaten bestaan ook maatregelen die zijn gericht op het aantrekken van investeringen, het ondersteunen van innovatie en meer specifiek het ontwikkelen van MKB's. Deze maatregelen zijn belangrijk omdat ze ervoor zorgen dat nationale economieën het hoofd kunnen bieden aan de steeds veranderende eisen van de mondiale economie.

Individuele werknemers zijn de belangrijkste dupe van herstructureringen. Daarom anticiperen veel anticipatiemaatregelen op herstructureringen door het versterken van vaardigheden en competentieniveaus. Dit betekent dat de betrokken personen zich in de best mogelijke positie zullen bevinden om op eventuele toekomstige herstructureringen te reageren. Dit wordt voornamelijk bereikt door opleiding en competentieontwikkeling, maatregelen die echt een verschil in de loopbaan van een individu kunnen betekenen. Er moet echter voor worden gezorgd dat degenen die het meest behoefte hebben aan ontwikkeling - degenen met de laagste vaardigheidsniveaus - een passende opleiding krijgen aangeboden. Idealiter zouden de kwalificaties moeten worden erkend en overdraagbaar zijn.

Anticipatiemaatregelen die op bedrijfsniveau worden overeengekomen of toegepast, kunnen zeer doeltreffend zijn als ze effectief op afzonderlijke werknemers kunnen worden gericht. In veel landen zijn de maatregelen gericht op het ontwikkelen van de competenties van individuele werknemers of het aanbieden van verschillende soorten werkervaring op basis van collectieve onderhandelingen of andere vormen van sociale dialoog. Regelmatige informatie-uitwisseling in het kader van collectieve onderhandelingen en informatie-uitwisseling en overleg op de werkplaats kunnen ook effectieve anticipatiemaatregelen zijn.

Ten slotte vormt een thema de rode draad binnen de debatten over de bovengenoemde maatregelen, namelijk het ontbreken van een uitgebreide evaluatie. Daarom is het moeilijk te beoordelen hoe effectief de maatregelen concreet zijn. De evaluatie van de effectiviteit is bijgevolg meestal op de adviezen van deskundigen en stakeholders gebaseerd.

De belangrijkste anticipatiemaatregelen binnen de EU-lidstaten en hun sterke en zwakke punten zijn in de onderstaande tabel 2 samengevat.

Tabel 2 - Maatregelen om op herstructurering te anticiperen

Maatregel	Sterke punten	Zwakke punten
Nationale en regionale economische prognosemaatregelen	Goede bron van informatie en gegevens om de beleidsmakers te informeren.	Gevaar voor het verzamelen van te veel of . irrelevante informatie. Het verzamelen moet systematisch en consistent gebeuren. De informatie moet correct worden gebruikt, anders is ze niet nuttig.
Nationale prognosemaatregelen van de arbeidsmarkt	Nuttige aanlevering van informatie en inlichtingen over trends op de arbeidsmarkt zodat het beleid naar behoren kan worden geformuleerd. Is met name nuttig voor het identificeren van lacunes en .tekorten op de arbeidsmarkt.	Kunnen onnauwkeurig zijn. De gegevensverzameling en de daaropvolgende actie moeten goed worden gecoördineerd.
Regionale/sectorale beheer observatoria	Toegespitste instanties kunnen waardevolle informatie over trends op de arbeidsmarkt in specifieke regio's en sectoren verzamelen.	Het nut is beperkt als de gegevens onvolledig zijn en de daaropvolgende acties moeten doelgericht zijn en worden gecoördineerd.
Vroegtijdige waarschuwingssystemen	Informatiebron van onschatbare waarde om de actoren te helpen zichzelf voor te bereiden op het managen van herstructureringen en mogelijke ontslagen.	Als de informatie niet gedetailleerd is en niet tijdig wordt gemeld, is het nut beperkt.
Nationale instanties die de overgang ondersteunen	Uitstekende manier voor het coördineren van acties zoals de verbetering en ontwikkeling van vaardigheden en competenties	Goede coördinatie van en samenwerking tussen de actoren is nodig; anders is de effectiviteit beperkt.
Maatregelen om innovatie aan te moedigen	Innovatie is een essentieel instrument om ervoor te zorgen dat een organisatie bestand is tegen toekomstige veranderingen en dus voor het inperken van de gevolgen van toekomstige herstructureringen. Veel maatregelen zijn in het bijzonder gericht op MKB's.	Innovatie is moeilijk en MKB's staan voor bijzondere uitdagingen met betrekking tot middelen en structuur. Daarom zijn de effecten van beleidslijnen mogelijk beperkt.
Maatregelen om investeringen aan te trekken	Goede manier om de economie te diversifiëren en haar tegen toekomstige herstructureringen te beschermen.	Kan duur zijn voor de overheid. Positieve effecten kunnen worden teruggedraaid als bedrijven besluiten zichzelf uit een land terug te trekken.
Doelgerichte sectorale en regionale initiatieven	Doelgerichte hulp, zoals territoriale werkgelegenheidsovereenkomsten, kan nuttig zijn.	Beperkte impact buiten de doelsector/regio.
Permanente beroepsopleidingen	Goede manier om de individuele overgang van een werknemer gedurende zijn gehele loopbaan te ondersteunen.	Goede betrokkenheid en coördinatie van de actoren zijn nodig om resultaat te bereiken
Ondersteunen door middel van collectieve onderhandelingen	Doeltreffende en regelmatige informatie-uitwisseling en een goed anticipatie.hulpmiddel indien ze goed zijn ingebed.	Actieve betrokkenheid van partijen nodig. Moeilijkheden bij de uitvoering binnen MKB's.

In termen van overdraagbaarheid van deze maatregelen binnen de lidstaten, moet eraan worden herinnerd dat, hoewel een breed scala aan anticipatiemaatregelen is vastgesteld, de aard van de maatregelen aanzienlijk varieert naar gelang het desbetreffende land. Er is enig bewijs voor de praktijkoverdracht die al heeft plaatsgevonden, zoals een regionaal beheersysteem in de Tsjechische Republiek dat is geïnspireerd op een regeling in Schotland, Verenigd Koninkrijk. De mogelijke overdraagbaarheid van veel van de maatregelen in dit hoofdstuk is echter afhankelijk van kwesties zoals de nationale context, het juridische kader, een effectieve sociale dialoog, tradities en het bijzondere karakter van de problemen waarop de maatregelen zijn gericht. Aangezien het succes van de maatregelen afhangt van de coördinatie van en de samenwerking tussen belangrijke actoren, zal een maatregel uit een land met een goed ontwikkeld tripartiet systeem of andere vormen van samenwerking tussen de vertegenwoordigende organen moeilijk over te dragen zijn naar een land waar deze systemen niet zo goed zijn ontwikkeld of wanneer er geen echte traditie van vertrouwen en samenwerking tussen de partijen bestaat.

De rol van de staat is ook een bepalende factor binnen de ontwikkeling van anticipatiebeleidslijnen. In landen waar maatregelen, zoals prognoses en vroegtijdige waarschuwingssystemen zijn ontwikkeld, houdt de staat zich meestal bezig met de coördinatie of de financiering van deze maatregelen. Dit kan moeilijk te repliceren zijn in landen waar de staat niet zo'n actieve rol in het arbeidsmarktbeleid speelt of wanneer het economische beleid de kosten van anticiperende arbeidsmarktmaatregelen niet ondersteunt. Ook maatregelen om investeringen en de ondersteuning van innovatie aan te trekken, met name in MKB's, en permanente beroepsopleidingen vereisen gewoonlijk ondersteuning van de staat, althans in termen van financiering. Betrokkenheid bij dit soort ondersteuning kan verschillen tussen de lidstaten.

Zoals we gezien hebben, kunnen collectieve onderhandelingsmechanismen een nuttige anticiperende rol spelen door te zorgen voor een regelmatige en tijdige informatie-uitwisseling. Om effectief te zijn, moeten deze procedures echter goed worden ingebed in sectoren of organisaties, en daarom zou hun overdracht naar andere lidstaten, waar deze tradities niet bestaan en deze praktijken niet hebben plaatsgevonden, slechts beperkt mogelijk zijn.

Maatregelen om herstructurering te managen 3

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de maatregelen die zijn getroffen om de herstructurering in de EU-lidstaten te managen.

De Europese richtlijn 1998/59EG[80] bepaalt dat wanneer een werkgever collectief ontslag overweegt, er tijdig overleg met de werknemersvertegenwoordigers zou moeten plaatsvinden met het oog op het bereiken van een akkoord. Dit overleg moet betrekking hebben op manieren en middelen om collectief ontslag te vermijden of het verminderen van het aantal getroffen werknemers en de sociale gevolgen van ontslag. Ondanks dit kader zijn er echter veel verschillende benaderingen voor het management van de herstructurering in de EU-lidstaten. Deze variëren van het voorkomen of vermijden van tijdelijke werkloosheid en ontslagen tot het zodanig managen van ontslagen dat de negatieve gevolgen zoveel mogelijk beperkt blijven. Een voorbeeld hiervan is het begeleiden van de overgang naar een nieuwe baan.

In dit hoofdstuk worden maatregelen besproken die van kracht zijn in de EU-lidstaten en het management van herstructurering op bedrijfsniveau vergemakkelijken. Ze zijn gebaseerd op informatie van de lidstaten en de debatten die plaatsvonden in de 27 nationale seminaren over het anticiperen op en managen van de herstructureringen die als onderdeel van dit project werden georganiseerd tussen april 2009 en juni 2010. In dit hoofdstuk zullen we de verschillende maatregelen die beschikbaar zijn in de EU-lidstaten beschrijven, ze vergelijken en hun voordelen en nadelen evalueren.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: het behandelt eerst de verschillende maatregelen die beschikbaar zijn voor het vermijden van ontslagen (loondaling en loonkostreductie, werktijdverkorting, gedeeltelijke en tijdelijke werkloosheid). Daarna bekijken we de maatregelen die beschikbaar zijn wanneer de gedwongen ontslagen niet kunnen worden vermeden (vervroegde uittreding, ontslagvergoedingen en verschillende maatregelen om de overgang van ontslagen werknemers naar een nieuwe baan te begeleiden en opleidingen). Het hoofdstuk sluit af met een vergelijkende bespreking van de verschillende maatregelen en hun mogelijke overdraagbaarheid tussen de lidstaten.

3.1 Maatregelen om ontslagen te vermijden

De collectieve ontslagregeling vereist vaak dat werkgevers alle mogelijke alternatieven overwegen om ontslagen te voorkomen: in vele wettelijke kaders zijn ontslagen als laatste redmiddel bedoeld. In deze paragraaf beschrijven we de verschillende in de lidstaten beschikbare maatregelen om gedwongen ontslagen te voorkomen of af te wenden uitvoeriger: loonaanpassing, werktijdverkorting en gedeeltelijke en tijdelijke werkloosheid.

[80] http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=398L0059&model=guichett&lg=en

LOONDALING EN LOONSUBSIDIE

Het is niet ongewoon dat bedrijven in economische moeilijkheden proberen om de loonkosten te verminderen door het verlagen van de prijs voor gepresteerde arbeid. Uit onze evaluatie van de nationale achtergronddocumenten blijkt dat er verschillende maatregelen beschikbaar zijn om dit doel te bereiken.

DDe eerste en meest voor de hand liggende is het verminderen van de lonen. Dit is niet zo'n populaire maatregel uit het oogpunt van de werknemers en hun vertegenwoordigers: niettemin bestaan er voorbeelden van dergelijke maatregelen, zoals het onderhandelen over lagere lonen, een loonstop of het intrekken van loonstijgingen waarover reeds werd onderhandeld. Er kan ook worden gekozen voor het verminderen van verschillende vormen van uitkeringen zoals vakantiegeld en de uitbetaling van overuren. Het Slowaakse nationale achtergronddocument beschrijft bijvoorbeeld dat bedrijven die herstructureren meestal de werkgelegenheid verminderen door eerst de contracten van alle gedetacheerde werknemers en zelfstandigen te beëindigen en daarna de voorheen uitbestede activiteiten[81] terug intern uit te voeren. In andere bedrijven besliste het management om de loonkosten te verlagen door middel van een vermindering van de geplande loonsverhogingen of door te bezuinigen op de gebruikelijke personeelsvergoedingen en bonussen. Soortgelijke maatregelen staan uitdrukkelijk vermeld in de nationale achtergronddocumenten van Cyprus[82], Denemarken[83], Zweden[84] en het Verenigd Koninkrijk[85] (zie bijlage IV voor meer informatie), maar er is reden om aan te nemen dat de mate waarin over loonsverlagingen werd onderhandeld en waarin deze werden toegepast, werden onderschat in de nationale achtergronddocumenten van dit project.

Het arbeidsmarktbeleid kan ook een bijdrage leveren aan aanpassingen van de loonkost, bijvoorbeeld door het verminderen van de sociale verplichtingen of het verstrekken van verschillende vormen van loonkostensubsidies zodat werkgevers hun personeel tijdens een recessie kunnen behouden. Dergelijke regelingen werden geïdentificeerd in Hongarije[86], Ierland[87], Roemenië[88] en Slowakije[89]. Zie bijlage IV voor meer informatie.

Het voordeel van de loonaanpassingsmaatregelen is dat de productie kan worden voortgezet en de arbeidsplaatsen dus kunnen worden behouden. Dit is vooral belangrijk in hooggeschoolde sectoren die met een tijdelijke vermindering van de vraag kampen. Naast de voor de hand liggende negatieve gevolgen voor de werknemer die de loonsvermindering ondergaat, is een van de belangrijkste problemen bij deze maatregelen de moeilijkheid om tot een overeenkomst te komen tussen de sociale partners. Zoals vermeld in de nationale achtergronddocumenten van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden, hebben de vakbonden zich kritisch opgesteld ten aanzien van voorstellen van de werkgever om de lonen te verlagen. Zelfs als loon- of arbeidskostenbesparende maatregelen worden genomen met de belofte om ontslagen te voorkomen, kunnen de werkgevers niet garanderen dat de werknemers niet in een later stadium

81 Zie de Slowaakse NBP p.34
82 Cyprische NBP p. 26
83 Deense NBP p.40
84 Zweedse NBP p.63
85 Britse NBP p.25
86 Hongaarse NBP p. 42
87 Ierse NBP p.34
88 Roemeense NBP p.51
89 Slowaakse NBP p.47

zullen worden ontslagen. Belangrijker nog is, zoals staat vermeld in de Zweedse nationale achtergronddocumenten, dat indien de werknemers en hun vertegenwoordigers het eens zijn over een loondaling als een manier om ontslagen te voorkomen in een crisissituatie, er een risico bestaat dat toekomstige loononderhandelingen door dit proces zullen worden beïnvloed. Voor werknemers kan een loondaling als een manier om ontslag te voorkomen dus een vicieuze cirkel van lagere lonen en minder gunstige arbeidsvoorwaarden scheppen als ze niet enkel tot extreme crisissituaties wordt beperkt .[90]

Loonsubsidies hebben niet noodzakelijk hetzelfde effect, maar zoals de lange lijst van geschiktheidscriteria in het Ierse voorbeeld illustreert (zie bijlage IV), kunnen er problemen zijn bij het bepalen van tot welke bedrijven de loonkostensubsidie moet worden beperkt. Het grootste gevaar met loonsubsidies is dat subsidies aan niet-productieve bedrijven met weinig of geen toekomstperspectieven kunnen worden toegekend.[91] In Hongarije moest het loonkostensubsidieprogramma worden geannuleerd vanwege de grote vraag naar subsidies vanwege de werkgevers.[92] Over het algemeen kunnen loonkostensubsidies als maatregel voor het managen van herstructureringen een vervormde stimulansenstructuur voor werkgevers creëren. De ambitie om bedrijven in economische moeilijkheden te ondersteunen trekt werkgevers aan die doen alsof ze economische moeilijkheden hebben. Het alternatief, werkgevers aanmoedigen om strategieën en praktijken te ontwikkelen waardoor ze zelfs in moeilijke situaties kunnen overleven, lijkt duurzamer.

WERKTIJDVERKORTING

Een tweede manier waarop bedrijven ontslagen in tijden van economische neergang kunnen voorkomen, is het beperken van het aantal gewerkte uren. Verschillende bedrijven hebben werktijdverkorting geïmplementeerd, waardoor de werkgevers de beschikbare arbeidskrachten kan gebruiken wanneer dat het meest nodig is. Door deze regelingen kunnen werknemers tijd sparen op een arbeidstijdrekening in periodes met een grotere vraag en vrijaf nemen wanneer de vraag naar werk laag is. In Slowakije werd bijvoorbeeld werktijdverkorting (flexikonto) geïntroduceerd door de wijziging van de arbeidswet in maart 2009 (zie bijlage IV en kader 10 voor meer informatie). Werkgevers die met een teruggang kampen, komen in aanmerking om deel te nemen aan het programma waaronder de werknemers tijdelijk worden 'met verlof worden gestuurd' met behoud van ten minste een volledig basisloon. Zodra de economische neergang voorbij is, moeten de werknemers de ontbrekende werkuren presteren zonder te worden betaald. Het programma is van kracht tot eind 2011.[93]

90 Zweedse NBP p.62
91 Ierse NBP p. 35
92 Hongaarse NBP p. 42
93 Slowaakse NBP p.33

Kader Nr. 10

Flexikonto in de Slowaakse auto-industrie

Verschillende bedrijven, voornamelijk in de auto-industrie, hebben arbeidstijdrekeningen geïmplementeerd (flexikonto). Als er weinig bestellingen zijn, worden medewerkers tijdelijk 'met verlof gestuurd' met behoud van het volledige loon. Langs de andere kant moeten de werknemers het werk inhalen tijdens hun betaald verlof indien dit wordt gevraagd door de werkgever als er opnieuw meer bestellingen zijn. Volkswagen Slowakije gebruikte deze maatregel bijvoorbeeld meerdere malen in het eerste kwartaal van 2009 toen de autoproductie voor enkele weken werd stilgelegd. Sommige bedrijven introduceerden kortere arbeidstijden voor het behoud van de werkgelegenheid in het bedrijf – er werden minder uren per dag of minder dagen per week gewerkt. In andere bedrijven ontvingen de werknemers een evenredig verminderd loon voor een verminderde dagelijkse arbeidstijd. Kia Motors in Zilina paste de verkorte dagelijkse arbeidstijd toe en het management van U.S. Steel in Košice besloot om een vierdaagse volledig betaalde werkweek in te voeren: op de vijfde dag moesten de werknemers niet werken, maar kregen ze minder loon. Het management besloot deze maatregel in te voeren om de huidige werkgelegenheid in het bedrijf, voor zover mogelijk, te handhaven. We schatten dat deze maatregelen in tientallen bedrijven met ten minste 40 000 werknemers werden toegepast. Volgens de beschikbare informatie werden deze maatregelen zowel in multinationals als binnenlandse bedrijven toegepast.

De toepassing van de verminderde arbeidstijd wordt geregeld door de arbeidswet die het minimumloon dat moet worden betaald aan werknemers die tijdelijk 'met verlof zijn gestuurd' regelt. Dit moet ten minste 60% van het loon bedragen. Volgens informatie van de vakbonden werden ook hogere salarisniveaus overeengekomen in collectieve bedrijfsovereenkomsten.

Flexibele arbeidstijdrekeningen bestaan in diverse landen en worden meestal in de industriële sector toegepast. Dit is een manier voor de werkgever om de arbeidstijd aan de productvraag aan te passen.

Verscheidene lidstaten hebben een beleid waarmee werkgevers soortgelijke regelingen kunnen toepassen, maar met overheidssubsidies om de werknemers te compenseren voor de tijd die niet door de werkgever werd opgeëist. Dit zijn de zogenaamde werktijdverkortingsregelingen (zie bijlage IV). De subsidies worden toegekend aan werkgevers die de werktijden dagelijks, wekelijks of maandelijks verminderen. De nationale openbare arbeidsvoorzieningsdiensten of een andere instantie staat in voor de betaling aan het individu ofwel wordt dit verschil door de werkgever betaald zodat de individuele inkomsten niet worden verminderd. In sommige gevallen worden de individuele werknemers volledig gecompenseerd voor het inkomstenverlies, in andere landen worden ze slechts gedeeltelijk gecompenseerd. De subsidies kunnen ook worden aangeboden door vermindering van sociale zekerheidsbijdragen (bijvoorbeeld de *Italian Job Security Agreement*).[94]

Arbeidstijdverkorting werd op grote schaal gebruikt tijdens de financiële crisis van 2008-2010 volgens het aantal landen waar dergelijke regelingen beschikbaar zijn (bijvoorbeeld Hongarije,

[94] Italiaanse NBP p.42

Letland, Slowakije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië en Slovenië). Door de overheid gefinancierde werktijdverkortingsregelingen bestonden reeds vóór de crisis in landen zoals Oostenrijk, Frankrijk, Nederland, België, Duitsland, Italië en Luxemburg. In deze landen hebben een groot aantal werknemers en ondernemingen dergelijke steun toegekend gekregen. In Oostenrijk is werktijdverkorting bijvoorbeeld uitgegroeid tot een belangrijk arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleidsinstrument voor bedrijven die vechten om economische problemen tijdens de economische crisis te overwinnen. Volgens de Oostenrijkse NBP[95] is het aantal werknemers met werktijdverkorting gestegen van 8000 in 2008 tot een jaarlijks gemiddelde van 60 000 personen in 2009. De totale kosten van werktijdverkorting in 2009 zijn geraamd op tussen de 250 en 300 miljoen euro. Medio september 2009 is het aantal medewerkers met werktijdverkorting in Oostenrijk aanzienlijk gedaald. De openbare arbeidsvoorzieningsdiensten in Oostenrijk zijn van mening dat werktijdverkortingsregelingen verantwoordelijk zijn voor het feit dat de werkloosheid in Oostenrijk beduidend minder is gestegen dan in andere Europese landen. Indien er geen werktijdverkortingsregelingen waren getroffen, wordt er geschat dat in november 2009 een extra 10 000 tot 13 000 personen werkloos zouden zijn geweest. De programma's lijken ook te worden aanvaard door de sociale partners in Oostenrijk: zie kader hieronder.

Kader nr. 11

De positie van de sociale partners op het vlak van werktijdverkorting in Oostenrijk

- De Oostenrijkse vakbondsfederatie OGB evalueert werktijdverkorting positief vanwege de kostenefficiëntie in vergelijking met de werkloosheid. Werktijdverkorting kost slechts een derde van de middelen die nodig zijn om de werkloosheid van de getroffen personen te bekostigen als ze werkloos worden. Bovendien vindt de OGB de kwalificatiemaatregelen die ervoor zorgen dat bedrijven en werknemers tijdens korte periodes beroep kunnen doen op werktijdverkorting zinvol. Het zijn belangrijke en effectieve instrumenten voor het verbeteren van de kwaliteit onder de beroepsbevolking.
- De Federatie van Oostenrijkse Industriëlen, IV, bestempelt de mogelijkheid van het combineren van werktijdverkorting met kwalificatiemaatregelen ook als positief, maar benadrukt dat ‘werktijdverkorting geen geschenk is, maar erop duidt dat het bedrijf de werkcapaciteit van haar werknemers erkent en een betere optie dan ontslag is.’

Werktijdverkortingsregelingen zijn van tijdelijke aard, hetgeen impliceert dat ze alleen voor een beperkte periode aan werkgevers worden aangeboden, namelijk totdat de economische neergang wordt geacht te zijn beëindigd.

De bedoeling van werktijdverkortingsregelingen is om collectief ontslag te voorkomen en in verscheidene landen worden ze beschouwd als een goede manier om arbeidsplaatsen te behouden en werkloosheid te verminderen. De goedkeuring van werktijdverkortingsregelingen impliceert vaak dat de werkgever tijdelijke economische moeilijkheden moet hebben die te wijten aan een verminderde vraag. In verschillende landen is de goedkeuring van werktijdverkortingsregelingen door een overheidsinstantie, zoals de plaatselijke openbare

95 Oostenrijkse NBP p.11 en 64

arbeidsvoorzieningsdienst. In sommige landen moet er een akkoord zijn met de sociale partners waardoor werkgevers worden gestimuleerd om met werknemersvertegenwoordigers te onderhandelen en bepalingen en voorwaarden voor de toepassing van werktijdverkorting overeen te komen. Dergelijke vereisten bestaan in Oostenrijk, Hongarije[96], Italië[97] en Slovenië[98]. Zo kunnen werktijdverkortingsregelingen op basis van een akkoord tussen de sociale partners worden beschouwd als een manier om de sociale dialoog bevorderen.

Het voordeel van de werktijdverkorting dat op de nationale seminaren werd vastgesteld, is dat werkgevers in economische moeilijkheden hun arbeidskosten relatief snel kunnen verlagen zonder veel sociale conflicten, en dit met name wanneer er op korte termijn een daling in de vraag naar een product of dienst is. Arbeidsovereenkomsten hoeven niet te worden beëindigd en de werktijden kunnen worden veranderd naar normale werktijden als de vraag opnieuw stijgt. In vergelijking met het alternatief - ontslag – moesten werkgevers niet opnieuw personeel aanwerven en opleiden wanneer de vraag opnieuw steeg. Op het Duitse seminarie werd vooral benadrukt dat dit een belangrijk voordeel binnen de geschoolde segmenten van de arbeidsmarkt is.

Op de nationale seminars en in de achtergronddocumenten zijn echter stemmen gerezen over de voorspelbaarheid van het economische herstel en het risico dat de werknemers toch worden ontslagen van zodra de werktijdverkortingsperiode is afgelopen. Werktijdverkortingsregeling kunnen dus niet worden beschouwd als een volledige en onfeilbare maatstaf voor het behoud van werkgelegenheid en het voorkomen van ontslag. Als de werknemers bovendien zouden worden ontslagen na een periode van tijdelijk verminderde arbeidstijd, hebben zij mogelijk enkel recht op een verlaagde werkloosheidsuitkering aangezien ze minder bijdrages hebben geleverd. Soortgelijke effecten werden vastgesteld met betrekking tot de toekomstige pensioenscompensatie. Een punt van kritiek op de werktijdverkortingsregelingen in Hongarije was dat ze directe negatieve gevolgen kunnen hebben met betrekking tot de toekomstige pensioenen van werknemers omdat de dienstjaren worden berekend aan de hand van de feitelijk gewerkte uren.[99]

Er was ook bezorgdheid over de mogelijkheid voor werkgevers om deze maatregel te intens toe te passen en met betrekking tot de controle of de werktijd daadwerkelijk werd verminderd. Op het Duitse seminarie argumenteerden de deelnemers dat werktijdverkortingsregelingen die langdurig worden gebruikt, kunnen leiden tot het uitstellen van noodzakelijke en onvermijdelijke maatregelen met betrekking tot herstructurering, zoals collectieve ontslagen en de sluiting van bedrijven. In dergelijke gevallen dient werktijdverkorting enkel voor het maskeren van de werkelijkheid. In plaats van tijdelijk onder een werktijdverkortingsregeling te werken met financiële compensatie en jobbehoud, zou het mogelijk beter voor de werknemers zijn geweest om even werkloos te zijn zodat ze hun tijd en energie in een nieuwe carrière bij een andere werkgever kunnen steken. Wat wordt voorgesteld als een succesvolle maatregel op korte termijn kan op lange termijn mogelijk vervelende gevolgen hebben.

96 zie Hongaarse NBP p.45
97 In Italië alleen voor CIGS en CS, niet voor CITO.
98 Zie Sloveense NBP p.44
99 Zie Hongaarse NBP p.45

GEDEELTELIJKE WERKLOOSHEID

Een soortgelijke manier om ontslagen te voorkomen, is werknemers gedeeltelijke werkloosheid aanbieden. Gedeeltelijke werkloosheid is vergelijkbaar met werktijdverkorting omdat het werkgevers in staat stelt om de arbeidstijd van hun werknemers tijdelijk te verlagen met de steun van overheidssubsidies. Deze worden gebruikt voor het betalen van de lonen van arbeidstijd die niet door de werkgever werd opgeëist. Gedeeltelijke werkloosheid verschilt van werktijdverkorting omdat het tot een drastischere verlaging van de arbeidsduur leidt, zodat sprake is van een deeltijdse arbeidsinvulling. Een ander verschil is dat in sommige gevallen arbeidsovereenkomsten worden veranderd in parttime contracten en dat parttime werknemers kunnen worden ingeschreven als parttime werkloos en dus werkloosheidsuitkeringen kunnen krijgen. In de meeste gevallen krijgen deeltijds werklozen hogere uitkeringen dan bij volledig werkloze personen. Er is ook een meer symbolisch verschil omdat het om gedeeltelijke 'werkloosheid' en niet om parttime 'werk' gaat. Dit impliceert dat het niet alleen over een vermindering van de arbeidsduur gaat. In vergelijking met werktijdverkorting wordt gedeeltelijke werkloosheid aangevoeld als een ernstigere situatie voor de betrokkenen.

Door de overheid gefinancierde gedeeltelijke werkloosheidsregelingen worden door verschillende lidstaten gebruikt (zie tabel 4 van bijlage). In sommige landen werden gedeeltelijke werkloosheidsprogramma's relatief recent goedgekeurd (bijvoorbeeld Bulgarije, Polen) terwijl de programma's in andere landen al een lange levensweg hebben afgelegd en een integrerend onderdeel van het arbeidsmarktbeleid zijn (bijvoorbeeld Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Spanje). In deze gevallen zijn eerdere programma's geamendeerd en gewijzigd als reactie op de recente economische crisis.

Omdat de gedeeltelijke werkloosheidsregelingen zeer vergelijkbaar zijn met werktijdverkortingsregelingen, hebben ze ook een aantal gemeenschappelijke voordelen en nadelen. In de landen waar ze bestaan, worden de gedeeltelijke werkloosheidsregelingen vaak beschouwd als een voordeel voor zowel werkgevers als werknemers, omdat zij een relatief snelle aanpassing aan de dalende vraag naar producten en diensten bieden. In die zin werken ze als een schokdemper ter preventie van gedwongen ontslagen en met jobbehoud totdat de economie zich herstelt. Gedeeltelijke werkloosheid wordt ook beschouwd als een middel dat bedrijven in staat stelt om beter voorbereid te zijn op het einde van de crisis. Ze moeten in staat zijn om bijzonder bekwame werknemers te behouden in plaats van vervangers te moeten zoeken die ze dan ook weer moeten opleiden alvorens ze in het arbeidsproces te integreren.

Er moet ook worden opgemerkt dat verschillende landen geen gedeeltelijke werkloosheidsregelingen hebben. In Polen werd op 1 juli 2009 een groot anticrisispakket aangenomen op basis van een debat in de Tripartiete Commissie voor de Sociaal-economische Zaken en een sociaal overlegproces. Daar werd tevens de mogelijkheid tot invoering van een gedeeltelijke werkloosheidsregeling beschouwd, maar het idee werd niet in de anticrisiswetgeving van het land opgenomen omwille van de potentiële negatieve langetermijneffecten. Vakbondsleiders benadrukten dat ze instemden met een aantal voorstellen, maar dat zij deze als 'overgangsmaatregelen' zien en dat de arbeidsovereenkomsten nadien 'terug in normale overeenkomsten' moeten veranderen zodra de economische situatie is gestabiliseerd.[100]

[100] Poolse NBP p.48

Soortgelijke bezorgdheden rezen in landen waar gedeeltelijke werkloosheidsregelingen gebruikt worden en zijn grotendeels van dezelfde aard als degene met betrekking tot werktijdverkorting (zie hierboven).

In Luxemburg werd door de deelnemers van het nationale seminarie de vraag gesteld of gedeeltelijke werkloosheid werkelijk tot behoud van werkgelegenheid en het vermijden van ontslagen leidt of dat het slechts een vertragingsmiddel of een middel voor het uitstellen van ontslagen is.[101] Bij het schrijven van dit rapport is het moeilijk om te weten of deze bezorgdheden relevant zijn omdat de meeste programma's nog niet zorgvuldig zijn geëvalueerd. Op het Nederlandse seminarie werd het risico op misbruik van de regelingen door de werkgevers voor het afdekken van ondernemersrisico's genoemd, samen met het probleem dat gedeeltelijke werkloosheid betekent dat bedrijven met een onwaarschijnlijke kans om te overleven, in leven worden gehouden met geld van de belastingbetaler. Deelnemers van het Nederlandse seminarie waren ook bezorgd dat de gedeeltelijke werkloosheidsregelingen de stimulansen voor werknemers om te zoeken naar nieuwe banen op de arbeidsmarkt zouden schaden en aldus de mobiliteit zouden ontmoedigen en de innovatie zouden temperen.[102]

TIJDELIJKE WERKLOOSHEID

Een derde manier voor werkgevers om ontslagen te vermijden is tijdelijke werkloosheid. Dit betekent dat de werkgevers de werknemers tijdelijk ontslaan. De arbeidsovereenkomst wordt echter gehandhaafd of de werkgever belooft om de werknemer opnieuw in dienst te nemen na een bepaalde periode .De termijnen en voorwaarden verschillen tussen de landen, maar het principe blijft hetzelfde. Als de arbeiders niet werken, worden ze door de werkgever of met overheidssubsidies betaald.

Door de overheid gefinancierde tijdelijke werkloosheidsregelingen zijn niet nieuw. In Oostenrijk[103], België[104] en Italië[105] wordt deze maatregel al jarenlang gebruikt, maar tijdelijke werkloosheidsregelingen krijgen steeds meer aandacht en winnen aan populariteit. Tijdens de recente recessie nam ook een aantal nieuwe lidstaten (bijvoorbeeld Cyprus[106] en Slovenië[107]) dergelijke regelingen op binnen een anticrisispakket. Hoewel door de overheid gefinancierde ontslagregelingen na de crisis in de vroege jaren 1990 werden afgeschaft, werden onlangs soortgelijke regelingen in Zweden geïmplementeerd.[108] Dit keer zijn ze echter het resultaat van een crisisakkoord tussen de sociale partners van de verwerkende industrie zonder tussenkomst van de staat.

Een van de voordelen van deze tijdelijke werkloosheidsprogramma's is dat ze kunnen worden beperkt tot bepaalde groepen werknemers, sectoren of bedrijven. Maar dit is eveneens een van hun potentiële tekortkomingen bij het garanderen van gelijke behandeling van werknemers en eerlijke concurrentie tussen bedrijven. In Cyprus is de toepassing van tijdelijke werkloosheidsregelingen beperkt tot de toeristische sector, met als doel de betrekkingen tussen

101 Luxemburg NBP p.47
102 Zie conclusies van het Nederlandse seminarie in Nederlandse NBP p. 83
103 Oostenrijkse NBP p.40
104 Nederlandse NBP deel 3.2
105 Italian NBP p. 41
106 Cyprus NBP p.27
107 Sloveneense NBP p.45
108 Zweedse NBP p.62

werkgevers en werknemers gedurende de volledige winter te behouden. De Italiaanse regeling van het loongarantiefonds (*Cassa Integrazione*) is beperkt tot de werknemers van ondernemingen die actief zijn in bepaalde sectoren en van een bepaalde grootte en de werknemers die hierdoor worden gesubsidieerd, worden volgens bepaalde criteria gekozen (in overeenstemming met het beginsel van rechtstreekse en onrechtstreekse non-discriminatie).

Het is ook verplicht om deze af te wisselen, behalve in geval van technische of organisatorische redenen die de bevoegde instantie ook kan afwijzen. Zie voor meer informatie tabel 5 van bijlage IV. In België is de regeling voor tijdelijke werkloosheid voor arbeiders sinds 1978 van kracht, maar als reactie op de economische crisis werd de gewijzigd en uitgebreid tot kantoorpersoneel. De maatregel moet worden gerechtvaardigd door economische oorzaken in verband met de crisis. Ze is dus alleen beschikbaar voor bedrijven die worden geconfronteerd met een vermindering van 20% in omzet of in hun bestellingen, bedrijven die veel gebruik (20%) maken van tijdelijke werkloosheidsregelingen voor hun arbeiders, bedrijven die een CAO hebben afgesloten of die een ondernemingsplan in verband met dit onderwerp hebben opgesteld. Tijdens de periodes waarin ze niet werken, krijgen de werknemers een werkloosheidsuitkering van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening alsmede door de werkgever betaalde toeslagen.

In vergelijking met andere regelingen om ontslagen te vermijden, heeft de tijdelijke werkloosheidregeling verschillende voordelen. In Oostenrijk werden tijdelijke werkloosheidsregelingen (ze hebben daar een ander karakter om de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd, maar wordt beloofd om de werknemer later opnieuw in dienst te nemen) vaak gebruikt tijdens de economische neergang in 2009 en dit vooral door bedrijven die ontevreden waren over de regels voor werktijdverkorting van andere crisisbeheermaatregelen. Voor werkgevers met tijdelijke economische moeilijkheden is het een relatief eenvoudige manier om op de loonkosten te besparen. De activiteiten kunnen worden hervat wanneer de vraag naar producten en diensten zich herstelt. De loonkosten worden overgedragen aan de openbare arbeidsvoorzieningsdiensten en werkgevers moeten geen tijd en middelen spenderen aan het aanwerven en opleiden van nieuwe werknemers. Tijdelijk ontslagen werknemers kunnen gemakkelijk terugkeren naar hun vorige werk en als de werkloosheid wordt gecombineerd met opleiding, zijn ze beter voorbereid dan ooit tevoren. In debatten tijdens de nationale seminaren was er sprake van problemen in verband met het combineren van tijdelijke werkloosheidsregelingen met opleidingen. In Slovenië hebben werknemers die tijdelijk werkloos zijn het recht en de plicht om een vijfde van hun niet-gewerkte uren aan een opleiding te besteden. De opleidingsprogramma's moeten worden verstrekt door de werkgever en worden medegefinancierd door de staat of het Europees Sociaal Fonds tot 500 per werknemer. Op het Sloveense nationale seminarie voerden de deelnemers aan dat de onderwijs- en opleidingsprogramma’s niet voldoende waren gedefinieerd.

Er zijn echter ook punten van kritiek op het gebruik van de tijdelijke werkloosheidregelingen in verschillende landen. Zoals vermeld in het Oostenrijkse nationale achtergronddocument, uitten werknemersvertegenwoordigers kritiek op de regeling omdat die mogelijk nadelige effecten voor de sociale zekerheid of financiële rechten van de werknemers hebben. In sommige gevallen werden werknemers gedwongen om hun vakantie af te zeggen of verplicht om op een nieuw systeem van ontslagvergoedingen over te schakelen. Dit kan mogelijk tot aanzienlijke financiële verliezen op het vlak van de ontslagvergoeding lijden voor werknemers die al vele jaren in het bedrijf actief zijn. Werknemersbelangenorganisaties zijn ook kritisch over het verschuiven van de de sociale zekerheidskosten van de getroffen werknemers naar de openbare arbeidsvoorzieningsdienst van dat land.[109]

[109] Oostenrijkse NBP p. 41

Volgens het Belgische nationale achtergronddocument erkennen de Belgische sociale partners de noodzaak aan meer flexibiliteit om zich te kunnen wapenen tegen allerlei omgevingsinvloeden (zoals het weer of zakelijke omstandigheden), maar er zijn ook kritische stemmen. Aan de ene kant wordt de verantwoordelijkheid voor het betalen van de kosten voor flexibiliteit van het bedrijf aan de staat overgedragen aangezien de overheid een deel van de werkloosheidsuitkering betaalt. Langs de andere kant kan 'het systeem vaak worden misbruikt door de werkgevers en vaak met de 'goedkeuring' van de arbeiders. Ze proberen bijvoorbeeld op een illegale manier belastingen te ontduiken. De bedrijven registreren hun werknemers als tijdelijk werkloos, terwijl ze wel aan het werk blijven en de betaling van hun werknemers gebeurt '***onder de tafel***'[110] (Het Belgische nationale achtergronddocument).

In Zweden leidde de ondertekening van de raamovereenkomst inzake tijdelijke werkloosheid tussen de sociale partners in de vervaardigende industrie tot hevige discussie en kritiek, zowel van de leden van de ondertekenende vakbonden als van de andere vakbonden die vreesden dat dit soort overeenkomsten zich naar alle sectoren van de economie zou verspreiden. Andere vakbonden voerden aan dat de overeenkomst een loondaling en loonval inhield en dat dit tot moeilijkheden voor toekomstige loononderhandelingen zou leiden.

De vertegenwoordigers van de IF Metall-vakbond benadrukten hoe dan ook dat het niet om dalende lonen ging, maar om een tijdelijke overeenkomst die in een extreme situatie werd ondertekend: 25 000 werkloze IF Metall-leden 40 000 leden die mogelijk hun baan zouden verliezen. Het doel van de overeenkomst was proberen een alternatief te bieden voor de ontslagen en een vermindering van het aantal gedwongen ontslagen bij IF Metall te bekomen. In een rapport dat werd gepubliceerd in augustus 2009 beweerde de Zweedse werkgeversorganisatie Teknikföretagen dat meer dan 10 000 banen gered waren door de overeenkomsten. Vertegenwoordigers van Unionen, een Zweedse vakbond, aan de andere kant, beweerden in een ander rapport dat het niet zeker was hoeveel banen de overeenkomst daadwerkelijk had gered en dat veel van hun leden twijfelden of de overeenkomst haar beloftes zou waarmaken.

Op het Sloveense nationale seminarie uitten de deelnemers hun bezorgdheid dat de tijdelijke werkloosheidsregelingen eventueel tot op zekere hoogte alleen tot uitstel van de negatieve effecten van de crisis op de werkgelegenheid zou leiden. In de Sloveense NBB staat het volgende; 'hoewel de tijdelijke werkloosheidsregelingen voornamelijk zijn gericht op het behoud van bestaande arbeidsplaatsen, zouden ze wat meer langetermijndoelen moeten richten, zoals het stimuleren van structurele verschuivingen naar meer technologie-intensieve industrieën met hoge een productiviteit en rendement. In deze sector werden in de voorgaande jaren banen gecreëerd en geen werknemers ontslagen. Het behoud van bestaande banen in bepaalde sectoren zou op lange termijn negatieve gevolgen voor de ontwikkeling en het concurrentievermogen kunnen hebben.[111] (Het Sloveense nationale achtergronddocument)

[110] Zie Nederlandse NBP deel 3.8
[111] Sloveense NBP p.61

3.2 Gedwongen ontslagen managen

Zoals eerder gemeld werd, worden de werkgevers vaak door het arbeidsrecht verplicht om alle alternatieven te overwegen voordat ze tot ontslag overgaan. In veel wettelijke kaders zijn gedwongen ontslagen als laatste redmiddel bedoeld. Wanneer alle alternatieven werden onderzocht en de werkgever nog steeds geen alternatief voor gedwongen ontslag heeft, zijn er verschillende alternatieve mogelijkheden. In deze paragraaf zullen we in meer detail op drie verschillende beschikbare maatregelen die in de lidstaten beschikbaar zijn ingaan. Ze zijn gericht op het managen van het lot van de ontslagen werknemers: vervroegde uittreding, ontslagvergoeding en maatregelen om de overgang van ontslagen werknemers naar een nieuwe baan te ondersteunen, zoals jobovergangsdiensten, loopbaanbegeleiding en opleiding.

VERVROEGDE UITTREDING

Vervroegde uittreding is een van de vaakst gebruikte maatregelen in de EU om herstructurering te managen. Door de overheid gefinancierde regelingen voor vervroegde uittreding werden in 10 van de 27 landen van dit rapport geïdentificeerd (België, Finland, Frankrijk, Griekenland, Litouwen, Nederland, Polen, Roemenië, Slowakije en Spanje). Zie voor meer informatie tabel 6 van bijlage IV. In verschillende andere landen (bijv. Bulgarije, Duitsland, Zweden) zijn vervroegde uittredingsregelingen die worden gefinancierd door werkgevers beschikbaar. Het is echter onduidelijk in hoeverre werkgevers bereid zijn om dergelijke programma's aan te bieden. De eisen om in aanmerking te komen, de bezoldigde periodes en de financieringsbronnen voor de programma's zijn allemaal verschillend, maar de algemene functie van vervroegde uittreding op de arbeidsmarkt is om het aanbod van arbeidskrachten te beperken als reactie op een dalende vraag naar arbeid en dit door de werknemers van de oudere beroepsbevolking van de arbeidsmarkt te halen. Het voordeel van dit soort maatregel is dat het een gemakkelijke

manier voor beleidsmakers is om conflicten op te lossen die ontstaan wanneer de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod van elkaar afwijken. De maatregel is relatief eenvoudig te implementeren en het wordt vaak als gerechtvaardigd beschouwd om op menswaardige wijze een einde aan de carrière van oudere werknemers te maken nadat ze hun hele leven hard voor het welzijn van de samenleving hebben gewerkt. Werkgevers kunnen ook voordelen halen uit door de overheid gefinancierde vervroegde uittredingsregelingen omdat de verantwoordelijkheid voor de werknemers zowel vanuit financieel als sociaal oogpunt naar de staat wordt verschoven. Het is ook een manier om de conflicten op te lossen die voortvloeien uit het selecteren van werknemers voor ontslag. Werknemers kunnen ook voordeel hebben bij vervroegde uittredingsregelingen, maar op langere termijn kunnen pensioenuitkeringen weliswaar worden verlaagd.

In sommige landen worden vervroegde uittredingsprogramma's als gunstig beschouwd omdat ze werklozen kans op werk bieden - bijvoorbeeld in Roemenië en Spanje. In Spanje bestaan er onderhandelde gedeeltelijke pensioneringsregelingen die worden toegepast op voorwaarde dat een andere persoon wordt aangenomen. Zoals staat vermeld in de Spaanse NBP[112] beschouwen werknemersvertegenwoordigers en vakbonden deze maatregel meestal als ‘de minste van twee

[112] Zie Spaanse NBP pagina 61

kwaden' omdat ze de gelegenheid biedt om het werkgelegenheidspercentage te handhaven. Het doel is om oudere werknemers met vaste contracten in te ruilen voor minder dure contracten (zowel in termen van lonen en loonkosten) waardoor jongere werknemers in dienst worden genomen. In Spanje bestaan er ook zogenaamde 'reliefcontracten' op grond waarvan een 60-jarige persoon het bedrijf verlaat terwijl een andere persoon - de zogenaamde 'hulpverlener' - wordt ingehuurd voor een periode van ten minste vijf jaar.

Er werden hoe dan ook verschillende problemen in verband met vervroegde uittredingsregelingen naar voren geschoven in de nationale achtergronddocumenten en tijdens de nationale seminaries. Zoals werd besproken op het Belgische seminarie is het voor de individuele werknemer niet altijd een voordeel om zijn job vroegtijdig te verlaten. Voor werknemers met lagere inkomstenniveaus impliceert vervroegde uittreding vaak een lager inkomen gedurende een langere pensioneringperiode, wat moeilijk kan zijn. Terwijl vervroegde uittreding kan worden beschouwd als eerlijk, aangezien oudere werknemers hun hele leven doorbrachten op hun werkplek, kan het ook worden beschouwd als een vorm van ongelijke behandeling, omdat jongere werknemers niet op dezelfde manier behandeld worden. In België plaatst het 'Solidariteitspact tussen de generaties' vraagtekens bij het gebruik van vervroegde uittredingregelingen als manier om herstructurering te managen omdat ze niet voldoen aan de duurzame voorwaarden voor het pensioenstelsel in de toekomst. Er zijn maatregelen genomen om de pensioenleeftijd te proberen beperken voor het gebruik van de vervroegde uittreding als beheersmaatregel voor herstructureringen in België, maar uit recente gegevens blijkt dat het aantal 'begunstigden' is toegenomen in plaats van afgenomen de afgelopen twee jaar.

In Nederland zijn vervroegde uittredingsregelingen en -fondsen snel verdwenen. Deze instrumenten kunnen echter bij het personeel nog op veel steun rekenen omdat ze in het verleden met succes zijn gebruikt. Het morele aspect (oudere werknemers maken plaats voor jongere collega's om hen te beschermen tegen langdurige werkloosheid) is in leven gehouden, maar de politieke realiteit in de EU is omgekeerd. Deels als gevolg van het overheidsbeleid in het kader van de Lissabon-agenda dat een streefcijfer van ten minste 50% participatie op de arbeidsmarkt naar voren heeft geschoven in de leeftijdsgroep van de 55 - 64-jarigen voor 2010. De uitdaging is nu dan ook om oudere werknemers op de arbeidsmarkt te houden voor een langere termijn, bijvoorbeeld tot de leeftijd van 67 jaar. Fiscale ondersteuning en fiscale voordelen voor vervroegde uittreding bestaan niet langer. We werden ook geconfronteerd met enorme tekorten bij de sectorale pensioenfondsen in 2008 als direct gevolg van de wereldwijde beurscrash, hoewel deze aan het herstellen waren in 2009. Toch bedroegen de waarde van de meeste middelen ongeveer het minimale wettelijke financiële bedrag of zelfs minder begin 2010. Werknemers die kiezen voor de vervroegde uittredingsregeling tijdens een herstructurering zouden daar wel eens een hoge individuele prijs voor kunnen betalen met lagere uitkeringsrechten en lagere pensioenen. Daarom werden uittredingsregelingen in Nederland minder aantrekkelijk gemaakt voor werknemers.[113]

De vermindering van het aantal werknemers door middel van vervroegde uittreding kan ook nadelen hebben voor werkgevers. Als vervroegde uittreding vrijwillig wordt aangeboden aan werknemers (en als de compensatie wordt verminderd met bijvoorbeeld 20%), zullen enkel hoger betaalde werknemers bereid zijn om te vertrekken. Dit kan ook betekenen dat werknemers met hogere vaardigheidsniveaus meer geneigd zijn om te vertrekken door middel van vervroegde uittreding dan minder geschoolde werknemers. Op verschillende nationale seminaries werd vermeld dat het verliezen van oudere werknemers vaak betekent dat bedrijven waardevolle

[113] Dutch NBP p.45

ervaring en begeleidingscapaciteit verliezen. Algemeen genomen is vervroegde uittreding een maatregel die '***blind voor vaardigheden***' is en niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan een deskundige werkomgeving op langere termijn.

In de Duitse NBP[114] wordt vervroegde uittreding beschouwd als een maatregel uit het verleden, toen vervroegde uittreding een passende maatregel was voor het managen van de herstructurering en personeelsinkrimping, zonder tegelijkertijd bij te dragen tot een verhoging van het werkloosheidspercentage (vooral onder jongere werknemers). In de huidige situatie wordt het beschouwd als niet in overeenstemming met de toekomstige demografische uitdagingen, met inbegrip het groeiende aandeel oudere werknemers in de EU. Maar het belangrijkste is dat vervroegde uittreding een bijzonder dure herstructureringsmaatregel is omdat werknemers worden uitgesloten van de beroepsbevolking (tenzij ze jobs binnen de informele economie aannemen) en dat ze niet bijdragen tot het welzijns- en pensioensysteem. Het bewustzijn omtrent dit probleem is toegenomen in verschillende landen en er zijn maatregelen genomen om het gebruik van door de overheid gefinancierde regelingen voor vervroegde uittreding in België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Griekenland te beperken. De gevolgen op langere termijn die zich zullen manifesteren wanneer de sociale partners alternatieven voor het managen van herstructurering moeten vinden, moeten nog worden gedocumenteerd en verder worden geanalyseerd. De ontwikkelingen in Finland om geen beroep te moeten doen op vervroegde uittredingsregelingen zijn hier wellicht een goed voorbeeld van.

In Finland leidde een overeenkomst via een nationaal leeftijdsprogramma tot talrijke maatregelen om mensen langer aan het werk te houden. Finland in 1990 had het hoogste vervroegde uittredingspercentage van alle Scandinavische landen met een werkgelegenheidscijfer van slechts 47% voor mannen van 55-64 jaar. In Finland is een generatiewijziging op handen die, nu de naoorlogse generaties met pensioen gaan, een van de ingrijpendste ter wereld zal zijn. Om deze trend om te buigen, kwamen de overheid en de sociale partners een vijfjarige nationale strategie overeen die werd gelanceerd in 1998 en was bedoeld om de houding van alle stakeholders ten opzichte van de vergrijzing van de bevolking te veranderen door er een troef voor de samenleving van te maken. Dit werd bereikt door het handhaven van de gezondheidsstatus van de werknemers en de werkcapaciteit, het verbeteren van de werkomgeving, het bevorderen van een gedeeltelijke pensionering door middel van subsidies voor werkgelegenheid en het opnieuw aan het werk helpen van oudere werklozen. De uitdaging van de vergrijzing is echter nog lang niet aan bod volgens het Finse nationale achtergronddocument en de werkzaamheden in deze sector zijn nog maar juist van start gegaan.[115]

ONTSLAG EN ONTSLAGVERGOEDINGEN

In verscheidene EU-lidstaten vereist de wetgeving inzake collectief ontslag dat werkgevers een ontslagvergoeding moeten toekennen bij gedwongen ontslagen. Een ontslagvergoeding kan worden gedefinieerd als het geldbedrag dat een werkgever is verschuldigd aan een werknemer in ruil voor de toestemming van de werknemer om de arbeidsovereenkomst op te zeggen. In sommige landen zoals Denemarken en Zweden zijn ontslagvergoedingen niet wettelijk verplicht, maar in collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen sociale partners instemmen met het gebruik

[114] Duitse NBP p.51
[115] Zie Finse NBP p.35

van dergelijke maatregelen. In de meeste landen worden ontslagvergoedingen betaald door de werkgever, maar in Estland subsidieert de werkloosheidsverzekering, een overheidsinstelling, ontslagvergoedingen voor ontslagen werknemers.

De voorwaarden voor een ontslagvergoeding variëren tussen de landen. Raadpleeg voor een overzicht van de maatregelen inzake ontslagvergoedingen die in de EU-27 bestaan tabel 7 in bijlage IV. In sommige landen bepaalt het arbeidsrecht alleen dat werkgevers moeten betalen wat ze zijn verschuldigd aan ontslagen werknemers in overeenstemming met de arbeidsovereenkomst en collectieve overeenkomsten, bijvoorbeeld vakantiegeld, bonussen of lonen, totdat de arbeidsovereenkomst officieel wordt beëindigd. De vaakst voorkomende eis is dat werkgevers worden verplicht om 1 tot 3 maanden van het vorige gemiddelde salaris te betalen naar gelang het aantal dienstjaren, maar in sommige landen stelt het arbeidsrecht hogere eisen aan werkgevers. In Frankrijk zijn werkgevers bijvoorbeeld verplicht om een vijfde van het maandloon per dienstjaar te betalen plus twee vijftiende van het maandloon per jaar voor alle dienstjaren vanaf het 11e jaar. In een aantal gevallen - zie bijvoorbeeld de rapporten over Ierland,[116] Duitsland,[117] Frankrijk[118] of Roemenië,[119] - worden extra betalingen, tot 2-3 jaar loon, overeengekomen in collectieve overeenkomsten. De kosten van ontslag in termen van ontslagvergoedingen zijn dus in bepaalde landen aanzienlijk hoger dan in andere.

De ontslagvergoeding heeft verschillende doelen. De betaling wordt vaak beschouwd als een vergoeding voor de schade die de werknemer lijdt door het verlies van werkgelegenheid. In gevallen waar het niveau van de ontslagvergoeding afhankelijk is van de anciënniteit van de werknemer, kan ze ook worden beschouwd als een manier om een vaste aanstelling te stimuleren.

Een ontslagvergoeding koppelt ook een kostprijs aan ontslagen die werkgevers kunnen ontmoedigen om herstructurering te managen door ontslagen en stimuleren hen dus om alternatieve maatregelen in aanmerking te nemen. Het Spaanse nationale achtergronddocument vermeldt dat de ontslagvergoedingen de aanwerving van werknemers met overeenkomsten van bepaalde duur stimuleren.[120]

De voordelen van de ontslagvergoeding vanuit het perspectief van de individuele werknemer zijn vrij duidelijk. Ze biedt werknemers een vorm van werkloosheidsvergoeding die wordt betaald door de werkgever en vormt een buffer terwijl ze zoeken naar een andere job. Ontslagvergoedingen kunnen ook een positief effect op de overige werknemers hebben, omdat ze erop duiden dat hun inspanningen de moeite waard zijn en dat hun werkgever om hen geeft. Dit effect lijkt echter alleen geldig te zijn in gevallen waar werkgevers vrijwillig of via collectieve overeenkomsten ontslagvergoedingen betalen.

Voor werkgevers kan de betaling van ontslagvergoedingen worden gezien als een relatief gemakkelijke manier van het oplossen van de sociale spanningen die zich manifesteren wanneer gedwongen ontslagen moeten worden gemaakt. Maar op verschillende nationale seminaries rees de vraag in hoeverre het haalbaar is om deze extra lasten aan werkgevers toe te wijzen wanneer ze in een crisissituatie verkeren. In Litouwen zijn er bijvoorbeeld gevallen waarin werkgevers niet in staat waren (of hebben nagelaten) om ontslagvergoedingen aan werknemers te betalen. Deze

116 Zie Ierse NBP pagina 34
117 Zie Duitse NBP pagina 35
118 Zie Franse NBP pagina 42
119 Zie Roemeense NBP pagina 40
120 Spaanse NBP p.36

laatste voelen zich genoodzaakt om een beroep op de arbeidsrechtbank te doen. In Portugal heerste de bezorgdheid dat ontslagen werknemers de ontslagvergoeding die hen toekwam niet zouden krijgen.

Een ander probleem met betrekking tot ontslagvergoedingen dat tijdens de nationale seminaries werd aangehaald, is dat ze de aantrekkelijkheid van actievere maatregelen, zoals opleiding of overplaatsingsdiensten, beperken. Op de Portugese en de Roemeense seminaries werd aangevoerd dat ontslagvergoedingen geen stimulansen bieden voor het actief naar werk zoeken na ontslag. In Luxemburg argumenteerden de deelnemers dat ontslagen werknemers, indien zij een keuze hadden, een financiële compensatie zouden verkiezen boven ondersteunende maatregelen voor overplaatsing of herintegratie op de arbeidsmarkt door middel van opleidingsprogramma's. In bepaalde landen worden ontslagvergoedingen gecombineerd met overplaatsingsdiensten of opleidingsprogramma's. Dit is met name zo wanneer dit werd overeengekomen in collectieve overeenkomsten. Het is niet altijd gemakkelijk om werknemers ervan te overtuigen voor opleiding te kiezen in plaats van een financiële vergoeding in de vorm van ontslagvergoeding. Deze spanning werd geïllustreerd tijdens een debat op het Ierse nationale seminarie. Vakbonds- en werkgeversvertegenwoordigers voerden aan dat zij werknemers vaak moesten overtuigen om te kiezen voor de opleiding en een iets kleinere ontslagvergoeding, in plaats van de volledige ontslagvergoeding. Voor velen was de financiële kortetermijnoptie veel aantrekkelijker dan de opties op langere termijn. Dit illustreert de inherente moeilijkheden bij het combineren van kortetermijnvoordelen met ambities op langere termijn[121].

ONTSLAG EN OVERGANG NAAR EEN ANDERE BAAN

In alle lidstaten zijn er verschillende soorten maatregelen om de overgang van ontslagen werknemers naar een nieuwe baan te vergemakkelijken waarvan jobcounseling de vaakst gebruikte is. Het doel van counselingdiensten is het stimuleren van personen die worden bedreigd met ontslag om in een vroeg stadium van het herstructureringsproces na te denken over hun carrièremogelijkheden en hun kansen op het vinden van nieuwe jobs te vergroten. De ervaring leert ons dat de hoe eerder personen deelnemen aan zulke programma's, hoe beter het is. Dergelijke maatregelen worden vaak aangeboden door de openbare arbeidsbemiddelingsdiensten (zie tabel 8 van bijlage IV voor voorbeelden), maar de rol van de openbare arbeidsvoorzieningsdiensten in geval van herstructurering is soms beperkt. Zoals staat vermeld in de Poolse NBP[122] zijn de programma’s die worden georganiseerd door de openbare arbeidsvoorzieningsdiensten uitsluitend gericht op personen die al werkloos zijn en bestaan er geen programma's voor mensen die met werkloosheid bedreigd worden. Soortgelijke waarnemingen werden gedaan in Zweden.

Er zijn verschillende voorbeelden van werkgevers die overgangsdiensten voor hun werknemers kopen of van werkgevers en werknemersorganisaties die diensten aan ontslagen werknemers verlenen. Vaak gaat dit verder dan de wettelijke normen of wordt dit bereikt door middel van collectieve overeenkomsten op nationaal, sectoraal, regionaal of bedrijfsniveaus (zie voor meer informatie tabel 9 van bijlage IV). In verscheidene lidstaten (Zweden, Duitsland en Frankrijk) ontwikkelt zich een outplacementdienst of komen er privé-uitzendbureaus die dergelijke diensten aanbieden, maar in de meeste landen is deze markt nog niet erg ontwikkeld als gevolg

[121] Notulen van het Luxemburgse seminarie
[122] Poolse NBP p.31

van de gebrekkige vraag naar dergelijke diensten. In Bulgarije zijn er bijvoorbeeld niet genoeg vaardigheden en actoren die zinvolle coaching voor mensen die met ontslag worden bedreigd te rechtvaardigen. In Hongarije daarentegen geeft de overheid een subsidie aan werkgevers die de vraag naar outplacementdiensten ondersteunen.

Tot de initiatieven die werden ontwikkeld door bedrijven behoren acties zoals vrijwillig ontslag of een periode van vrijwillig verlof. In Ierland nam de nationale luchtvaartmaatschappij Aer Lingus bijvoorbeeld maatregelen waardoor werknemers langdurig verlof konden nemen. Bij Astra Zeneca in Zweden zijn er drie herstructureringspakketten beschikbaar voor werknemers: een ontslagpakket, een vrijwillig pakket; een voortijdig uittredingspakket of een combinatie van alle drie. Deze pakketten zijn tot stand gekomen door onderhandelingen met de vakbonden die in een algemene overeenkomst zijn uitgemond en kunnen worden toegepast wanneer er herstructureringen binnen het bedrijf plaatsvinden. De voorwaarden voor werknemers variëren afhankelijk van hun aantal dienstjaren in het bedrijf. Er dient echter te worden opgemerkt dat de selectie van werknemers voor deze maatregelen een delicate taak is waarbij werknemersvertegenwoordigers moeten worden betrokken.

Counselingdiensten worden vaak gecombineerd met andere maatregelen om de overgang van de ontslagen werknemers naar een nieuwe baan te ondersteunen. Deze omvatten verschillende vormen van economische steun om een veilige overgang naar de nieuwe baan mogelijk te maken en een scala aan opleidingsactiviteiten. Er zijn ook voorbeelden van lidstaten met een wettelijke regeling voor de periode na het ontslag om de overgang naar een nieuwe job te stimuleren. Hierbij denken we aan opzegtermijnen of speciale verlofperiodes, om de zoektocht naar een nieuwe job gemakkelijker te maken. Een bijzonder interessant voorbeeld is de wettelijke verplichting voor werkgevers in Slovenië om vrije tijd aan ontslagen werknemers aan te bieden zodat ze naar een nieuwe baan kunnen zoeken. Als medewerkers ontslagen worden omwille van economische redenen hebben ze tijdens hun opzegtermijn recht op betaald verlof met een minimum van twee uur per week.[123] In Frankrijk mogen werknemers volgens de wet en zolang ze zijn gedekt door een overeenkomst op bedrijfsniveau over werkgelegenheid en de ontwikkeling van vaardigheden, zogenaamd educatief verlof (*congé de mobilité*) nemen om te zoeken naar een nieuwe job[124]. Soortgelijke maatregelen bestaan in Zweden als onderdeel van het overgangspakket dat door de werkgevers wordt aangeboden in het kader van collectieve overeenkomsten. Door dergelijke pakketten worden ontslagen werknemers vaak volledig vrijgesteld van hun werktaken tijdens de opzegtermijn. Die kan tot en met 12 maanden duren. Tijdens deze periode kan de werknemer zich actief bezighouden met het zoeken naar werk en krijgt hij ondersteuning van professionele coaches.

In sommige landen zijn er wettelijke verplichtingen voor werkgevers zoals het opzetten van een sociaal plan of het aanbieden van outplacement aan de ontslagen werknemers. Denken we aan België of de 'safeguard plans' in Frankrijk (zie tabel 9 in bijlage IV). In Oostenrijk worden sociale plannen doorgaans bedrijfswijd opgesteld om zo de gevolgen van een herstructurering te verlichten. Er heerst echter veel onduidelijkheid over wat deze maatregelen moeten bevatten en de ervaring van verschillende lidstaten is dat wetgeving niet altijd doeltreffend is. Het relatief ingewikkelde karakter van de sociale plannen in Frankrijk maakt de dagelijkse toepassing van de wet nogal moeilijk. In deze context is duidelijkheid over wat de 'Sociale maatregelen' verondersteld worden te bereiken - dat is de overgang van werknemers naar nieuwe banen in tegenstelling tot passieve vergoedingen zoals een ontslagvergoeding - noodzakelijk. Er zijn

[123] Zie de Sloveense NBP p.39
[124] Zie de Franse NBP p.29

echter recente wetgevende maatregelen in Frankrijk, België en Duitsland die zorgen voor beter uitgewerkte kaders om werknemers die zijn ontslagen of met een dreigend ontslag worden geconfronteerd te ondersteunen bij de overgang naar nieuwe jobs. Voorbeelden hiervan zijn het *professional transition contract* in Frankrijk, de *transfer measures* in Duitsland en *de special transition units* in België. Zie tabel 9 van bijlage IV voor meer informatie. .

Maatregelen ter ondersteuning van de overgang van ontslagen werknemers naar een nieuwe baan zijn echter meestal het gevolg van afspraken tussen de sociale partners en soms levert de staat een bijdrage of komt ze tussen. In Frankrijk[125] werd door een interprofessioneel overeenkomst een *personalised transition agreement* (gepersonaliseerd overgangsakkoord) geïntroduceerd. Dit akkoord biedt ontslagen werknemers in bedrijven met minder dan 1000 werknemers, psychologische en sociale ondersteuning, beoordeling van hun vaardigheden en beroepsbegeleiding en opleiding. Een interessant voorbeeld is het 'change security'-programma dat in 2005 in Finland een nieuwe managementwijze voor herstructureringen introduceerde, met inbegrip van individuele counseling voor ontslagen werknemers en het recht op '*job-seeking-leave*' (verlof om een job te zoeken) voor werknemers die ontslagen zouden worden. Een ander voorbeeld is het 'Pact maart 2009' in Nederland waarin de sociale partners samen met het ministerie van Arbeid een akkoord bereikten over het opzetten van een netwerk van 33 regionale mobiliteitscentra. De doelen van deze centra zijn het begeleiden van werknemers die met ontslag worden bedreigd en het zo spoedig mogelijk vinden van een andere baan. Dit zijn relatief recente innovaties waardoor het moeilijk is om hun succes en duurzaamheid in te schatten. Er zijn ook voorbeelden van soortgelijke maatregelen die al langer bestaan en die inmiddels een geïntegreerd onderdeel zijn geworden van het arbeidsmarktbeleid.

In Duitsland zijn sociale compensatieplannen de belangrijkste uitkomst van de onderhandelingen op bedrijfsniveau tussen werkgevers en ondernemingsraden over de herstructurering. Deze impliceren een aantal maatregelen om werknemers te helpen zoeken naar andere jobs. Er werd gemeld dat de sociale compensatieregelingen in de afgelopen jaren steeds innoverender zijn geworden. Zo worden de diensten inzake omscholing en outplacement aangevuld met ontslagvergoedingen.

De zogenaamde '*job transfer schemes*' (***Transfermaßnahmen***, jobovergangsregelingen) zijn in het bijzonder prominent aanwezig geweest de afgelopen jaren. Deze regelingen waren in eerste instantie een manier om om te gaan met de herstructurering die plaatsvond na de eenwording van Oost- en West-Duitsland in de vroege jaren 1990. Onder deze regelingen bieden werkgevers hun werknemers aan hun bestaande contract van onbepaalde duur te annuleren in ruil voor een contract van bepaalde duur met een derde partij die speciaal voor dergelijke doeleinden werd opgericht. Het betreft een zogenaamd transferbedrijf. In ruil voor het opgeven van de wettelijke bescherming op werkgelegenheid door het vrijwillig aangaan van een contract van bepaalde duur, krijgen de werknemers een tijdelijke verlenging van hun dienstverband na de opzegtermijn en outplacementdiensten die over het algemeen door de transferonderneming worden geleverd. Voor de werknemer is dit aantrekkelijk omdat het werkloosheid voorkomt of uitstelt en betekent dat ze toegang hebben tot onmiddellijke en meer effectieve diensten dan degene van de openbare arbeidsvoorzieningsdienst. De werkgevers worden op hun beurt vrijgesteld van de juridische verantwoordelijkheid voor hun werknemers.[126]

Een ander voorbeeld zijn de Zweedse *Job Security Councils* (jobveiligheidsraden) die zijn gebaseerd op collectieve overeenkomsten tussen de sociale partners van een sector of

[125] Zie de Franse NBP
[126] Duitse NBP p.46

werkterrein, zoals het kantoorpersoneel in de privésector.[127] De eerste *Job Security Councils* werden aan het einde van de jaren 1970 opgericht. Sindsdien bestaan zulke organisaties binnen de meeste segmenten van de arbeidsmarkt. Bijna de helft van de Zweedse beroepsbevolking (2,2 miljoen mensen) wordt nu door dergelijke overeenkomsten gedekt.

Kader nr. 12

Job Security Councils in Zweden

Een *Job Security Council* is een soort stichting zonder winstoogmerk die ondersteuning biedt aan werknemers die hun baan omwille van collectief ontslag verloren hebben bij hun inspanningen om nieuw werk te vinden. *Job Security Councils* zijn actief betrokken bij het herstructureringsproces en geven advies aan en overleggen met werkgevers en vakbonden in een vroeg stadium van het proces. Zij bieden ook overgangsdiensten en begeleiding aan werknemers die worden ontslagen. Deze activiteiten worden gefinancierd door bijdragen van de betrokken ondernemingen die worden berekend en uitgedrukt als een percentage van de loonsom (0,3% van de loonkosten).

Er zijn weinig studies beschikbaar waarmee we het succes van deze activiteiten systematisch kunnen beoordelen. De *Job Security Councils* zelf beweren echter dat ongeveer 80% van hun deelnemers een oplossing vindt binnen een periode van zeven maanden en dat dit aantal zelfs meer bedroeg tijdens de financiële crisis van 2008-2010. Dit suggereert dat er een relatief zwakke relatie tussen ontslag en werkloosheid bestaat. Dit is mogelijk het gevolg van de verschillende activiteiten om ontslagen werknemers te helpen om een nieuwe baan te vinden. Zo worden degenen die een baan hebben en verliezen, vaak overgeplaatst naar een nieuwe baan binnen een relatief korte periode. Dit wil echter niet zeggen dat gedwongen ontslagen niet tot een toenemende werkloosheid leiden. Werkloosheid treft in de eerste plaats degenen die hun intrede op de arbeidsmarkt doen, zoals jongeren of immigranten of degenen die zich tijdelijk van de arbeidsmarkt hebben teruggetrokken als gevolg van ziekte of ouderschapsverlof.

Zo kunnen overgangsregelingen indien ze doeltreffend zijn, ontslagen werknemers helpen om een nieuwe job te vinden. Maar ze kunnen er ook toe leiden dat het werkloosheidsprobleem naar anderen wordt verschoven.

Een ander probleem van de overgangsregelingen is dat ze vaak niet van toepassing zijn op werknemers met tijdelijke contracten of die worden tewerkgesteld door uitzendbedrijven. De speciale overgangseenheden in België hebben de overgangsdiensten echter uitgebreid tot werknemers met tijdelijke contracten, met inbegrip van werknemers op interimbasis, maar alleen als ze een minimumanciënniteit van een jaar bij het bedrijf hebben. Algemeen gezien zijn overgangsdiensten voor werknemers die niet vast in dienst zijn vrijwel niet-bestaand met uitzondering van dit ene voorbeeld. Aangezien werkgevers vaak op economische moeilijkheden reageren door te besparen op het gebruik van uitzendkrachten, is dit een van de belangrijkste problemen inzake de gelijke behandeling van werknemers.

[127] De *job security councils* die de ondersteuning beheren en vergemakkelijken, bestaan uit een aantal raden die in meerdere of mindere mate op nauwkeurige wijze de reikwijdte en de inhoud van de steun die wordt verleend bepalen. De raden zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende partners die bij de overeenkomst betrokken zijn. De helft van de zetels wordt aan de werkgeversvertegenwoordigers toegewezen en de andere helft aan partners die de werknemers vertegenwoordigen.

In verscheidene lidstaten ontwikkelden grotere werkgevers vaak overgangprogramma's bij collectieve ontslagen. Kleinere bedrijven hebben niet altijd de middelen om zo'n programma aan hun werknemers te bieden. Aangezien het personeelsbestand vaak wordt uitgedund wanneer het bedrijf rentabiliteitsproblemen heeft, betekent dit dat de middelen om ontslagen werknemers te helpen, beperkt zijn. Een van de voordelen van de *job security councils* als herstructureringsmaatregel is dat ze ook diensten aan MKB's bieden. De *Job Security Councils*[128] bieden overgangsdiensten aan alle werknemers die door werkgevers zijn ontslagen en lid zijn van de betrokken werkgeversorganisatie. *Job security councils* worden gefinancierd door de werkgevers die een vergoeding op basis van hun loonkosten betalen, maar het gebruik van de diensten is hetzelfde voor alle leden van de *Job Security Council*. De *Job Security Councils* zijn dus een vorm van *verzekeringssysteem* dat de herstructureringsrisico's en -kosten onder hun leden verdeelt. Dit betekent met andere woorden dat werknemers van kleine en middelgrote bedrijven ook toegang tot de overgangsdiensten hebben.

De vergelijking met ontslagvergoedingen en vervroegde uittredingsregelingen benadrukt een van de belangrijkste potentiële voordelen van de overgangsdiensten, namelijk dat zij erop zijn gericht ontslagen werknemers te motiveren om een nieuwe baan te vinden in plaats van passief af te wachten in langere inactiviteitsperiodes. De beschikbaarheid van door de staat gesubsidieerde ontslagvergoedingen en vervroegde uittredingsregelingen lijkt de beschikbaarheid van de overgangsdienstverleners te beperken aangezien er geen vraag naar dergelijke activiteiten is zoals het Belgische voorbeeld illustreert. Zoals vermeld in het Belgische nationale achtergronddocument hebben de autoriteiten geprobeerd om het gebruik van vervroegde uittredingsregelingen te beperken, maar het aantal werknemers waaraan dergelijke maatregelen werden toegekend, is sterk toegenomen. Tegelijkertijd hebben de initiatieven die de overgang van de werknemer naar een nieuwe baan ondersteunen met outplacementactiviteiten zich ondanks hun succes niet uitgebreid zoals werd verwacht. Deze tendens werd door de sociale partners waargenomen.[129]

Elk type jobovergang houdt per definitie verband met een onzekere tewerkstelling en negatieve gevolgen voor de werknemers. In economische termen is een jobovergang niet per se synoniem met inkomensonveiligheid. Er bestaan voorbeelden van werkgevers die een werkvrije periode toekennen tijdens de ontslagperiode zodat het zoeken naar een nieuwe baan bij een andere werkgever wordt vergemakkelijkt. Het geval van de ontslagen bij Volvo Car Corporation dat op het Zweedse nationale seminarie werd besproken, is een typisch voorbeeld van hoe dergelijke programma's in Zweden zijn ontwikkeld. Raadpleeg voor meer informatie het kader hieronder.

[128] Zie de Zweedse NBP pagina 50

[129] Belgisch NBP deel 2.3.2.1

Kader nr. 13

Ontslagen bij Volvo Car Corporation in Zweden

In december 2008 werd aan 4616 mensen gemeld dat ze overbodig waren en dat ze Volvo Car Corporation aan het einde van het jaar moesten verlaten. Hiervan waren 2721 werknemers in Zweden en 680 buiten Zweden tewerkgesteld en 1215 werknemers waren externe consulenten. Het bedrijf lanceerde een selectie/koppelingsproces en communiceerde op duidelijke wijze dat de einddata en mijlpalen niet zouden worden veranderd, zelfs al zouden extra ontslagen worden aangekondigd tijdens die periode. Er hadden ononderbroken onderhandelingen met de vakbonden plaats. Zodra de ontslagen werknemers waren geïdentificeerd, begon het overgangsproces. Tijdens de ontslagperiode werd 98% van de ontslagen werknemers vrijgesteld van werkverplichtingen. De ontslagperiodes varieerden tussen een en zes maanden. Tijdens deze periode kregen ontslagen werknemers overgangsdiensten aangeboden door *Job Security Councils* - TRR voor kantoorpersoneel en TSL voor arbeiders. In september 2009 duidde informatie van de *Job Security Councils* erop dat meer dan 50% van de ontslagen werknemers een nieuwe baan had gevonden.

[Bron: presentatie van Erik Öhman, Volvo Car Corporation, voorgesteld tijdens het Nationale Seminarie voor Herstructurering in Zweden op 16 September 2009]

Er moet evenwel worden benadrukt dat een grote probleem in verband met de overgangsdiensten is gerelateerd aan de vraag wie de kosten daarvan moet dragen. In de meeste landen worden ze door de staat gesubsidieerd. Waarom werkgevers de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het scheppen van overgangsmogelijkheden voor ontslagen werknemers is niet helemaal duidelijk. Bedrijven zijn niet noodzakelijk bereid om maatregelen te financieren die werknemers helpen om een baan te vinden nadat ze zijn ontslagen, niet het minst omdat ontslagen vaak een kostenbesparende maatregel zijn.

3.3 Opleiding voor overgang en herintegratie

Het lijkt in veel opzichten vanzelfsprekend om opleiding en onderwijs als een bijzonder geschikte factor voor het meten van herstructureringen te beschouwen. Als er een economische crisis of economische neergang is, lijkt het vanzelfsprekend om de beschikbare tijd te gebruiken om de vaardigheden van de beroepsbevolking up te daten zodat ze hun huidige baan doeltreffender kunnen invullen of gemakkelijker naar nieuwe banen kunnen doorgroeien. In veel landen wordt opleiding gezien als een sleutelelement om te anticiperen, herstructureringen te begeleiden, werkloosheid te voorkomen of tenminste een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt te bevorderen.

Hoger onderwijs en verschillende vormen van beroepsopleiding kunnen ook mogelijkheden bieden om de productiviteit van werknemers en bedrijven op een meer algemeen niveau te verbeteren door middel van langetermijnaanpassing van de vaardigheden van de

beroepsbevolking en de aanname van nieuwe technologieën en productiemethoden. Dergelijke programma's bestaan in diverse landen. Een voorbeeld hiervan zijn de in aanzienlijke mate ontwikkelde leercontractsystemen in Duitsland[130] en Oostenrijk. Er bestaan ook recentere voorbeelden in andere landen. Bepaalde lidstaten - het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Letland onder andere - hebben de afgelopen jaren omvangrijke hervormingen gerealiseerd. Bovendien lanceerde Portugal verschillende programma's (zie hoofdstuk 2) en de hervormingen die waren gericht op een toename van de algehele vaardigheidsniveau en de inzetbaarheid van de beroepsbevolking van het land.

Er bestaan in verschillende lidstaten opleidingsprogramma's die zijn gericht op het updaten van de vaardigheden van ontslagen werknemers om hen alternatieve jobs te helpen vinden. De financieringsbronnen variëren, maar meestal subsidiëren de nationale regeringen dergelijke programma's. In de Tsjechische Republiek financiert de overheid bijvoorbeeld twee programma's - 'Educate Yourself' en 'Training is a Chance' – die zijn gericht op werkgevers die hun productie tijdens de economische recessie moeten verminderen. Deze programma's kunnen in combinatie met een werktijdverkortingsregeling, gedeeltelijke werkloosheid of tijdelijke werkloosheid worden gebruikt. Veel opleidingsbudgetten worden echter onvoldoende benut en een aantal nationale rapporten geven aan dat het zeer moeilijk was om opleidingen die zijn gericht op het voorkomen of verzachten herstructuringen[131] te beoordelen. Tijdens de crisis werden in Duitsland en Frankrijk bijvoorbeeld regelingen ingevoerd die werktijdverkorting met opleiding combineerden, maar in Frankrijk werd de regeling slechts in beperkte mate gebruikt.

Opleidingssubsidies kunnen op verschillende manieren ter beschikking worden gesteld en kunnen op verschillende doelgroepen van werknemers zijn gericht. In Letland bieden de openbare arbeidsvoorzieningsdiensten een vouchersysteem dat door werklozen van verschillende categorieën kan worden gebruikt. In Malta voorziet het *Training Aid Framework* (opleidingsondersteunend kader) een vaste financiële steun voor bedrijven die in opleidingsmogelijkheden voor hun personeel investeren. In Nederland biedt het door de overheid gefinancierde 'Van-werk-naar-werk'-programma opleidingen aan van middellange duur die ernaar streven ontslagen werknemers op de arbeidsmarkt te houden. In Polen is een innoverend programma beschikbaar op grond waarvan werknemers die worden bedreigd met ontslag opleidingsmogelijkheden krijgen aangeboden die met overheidssubsidies worden gefinancierd. In Portugal wordt het *Qualification-Employment*-programma (kwalificatie-tewerkstellingsprogramma) aangeboden aan gezonde ondernemingen die met een tijdelijke daling van de vraag te kampen hebben. Op die manier kunnen ze de vaardigheden van hun werknemers updaten en gebruikmaken van ongebruikte productie-uren. De voorwaarde hiervoor is dat het werkgelegenheidspercentage behouden blijft. In Frankrijk is een soortgelijke maatregel beschikbaar, maar de toegekende verlofperiode om een nieuwe job te zoeken wordt door de werkgever betaald. Dankzij deze maatregel kunnen werknemers van ondernemingen met minder dan 1000 personeelsleden profiteren van opleidingen en diensten die worden aangeboden door overgangseenheden. Zie tabel 10 van bijlage IV voor meer informatie.

Heel vaak worden opleidingen beheerst door specifieke instanties op nationaal, territoriaal of sectoraal niveau. Voorbeelden hiervan zijn de Portugese adviesraden voor de kwalificaties, de bipartiete sectorale opleidingsinstituten in Nederland en de Britse Nationale Commissie ter bevordering van werkgelegenheid en vaardigheden. Er zijn ook nationale kwalificatiekaders en opleidingsinstellingen op territoriaal niveau, maar zoals wordt vermeld in het Ierse nationale

[130] Zie de Duitse NBP p.57
[131] Zie de Tsjechische NBP p.37

achtergronddocument, moeten de certificeringssystemen worden verbeterd door het opnemen van ontslaginformatie. In vele landen bestaan opleidingsnormen, maar in sommige landen zoals bijvoorbeeld Bulgarije zijn er slechts een paar opleidingsnormen beschikbaar.

In verschillende landen bestaan er procedures en instellingen voor certificering en validatie van de door de werknemers opgebouwde ervaring. In Nederland worden geüpdatete competenties die tijdens de job werden verworven, omgezet in beroepsvaardigheidskwalificaties. Enkele jaren geleden introduceerde Frankrijk ook een formele erkenning of validatie voor de op de werkplaats verworven vaardigheden. In Spanje werd een systeem geïntroduceerd dat onofficiële beroepservaring erkent. Dit had tot doel op lange termijn bij te dragen tot de verbetering van vaardigheden en competentieniveaus, zelfs indien de kwantitatieve impact te verwaarlozen is. Zie tabel 10 van bijlage IV voor meer informatie.

In Estland evalueert het Accrediting Prior Experiential Learning (APEL)-systeem (Erkenning van ervaring) alle kennis en vaardigheden die een persoon heeft verworven, ongeacht waar ze werden verworven. Het APEL-systeem is ontwikkeld als onderdeel van een uitgebreid *European Social Fund*-project (Sociaal Europees financieringsproject) in de periode 2005-2008. Het APEL-systeem heeft als doel het ondersteunen van permanente studies of het officieel erkennen van vaardigheden die de persoon heeft verworven. Dit zou de persoon ook meer concurrentievermogen op de arbeidsmarkt bieden en zijn kwalificaties beter in de verf zetten voor werkgevers.[132]

In de gehele EU is het belang van onderwijs en opleidingen ten behoeve van werknemers en levenslang leren algemeen erkend. Het probleem met opleidingen als herstructureringsmaatregel is echter dat ze moeilijk te managen zijn. Het is moeilijk om de vaardigheden die op de toekomstige arbeidsmarkt nodig zijn te identificeren en dus om opleidingen met een toereikend kwaliteitsniveau te organiseren. Zoals vermeld staat in het Ierse nationale achtergronddocument is opleiding een kernactiviteit van herstructurering. Maar er zijn veel vragen over de effectiviteit ervan gerezen. Men vraagt zich ook af of bestaande vaardigheidsopleidingen goed inspelen op de lacunes in vaardigheden die werkgevers hebben vastgesteld. Al zou het mogelijk zijn om de behoefte aan vaardigheden op de arbeidsmarkt te identificeren, het zou moeilijk blijven om ontslagen werknemers te motiveren om een dergelijke opleiding te volgen, tenzij dit in overeenstemming met hun persoonlijke ontwikkelingsplannen is. In Roemenië haalden de nationale seminariedeelnemers aan dat herkwalificatie tijd kost en soms niet gecorreleerd is met de vraag naar arbeidskrachten in termen van kennis, vaardigheden en competenties.[133]

Om een effectief instrument voor de overgang naar ander werk te zijn, moet opleiding dan ook met begeleiding en loopbaanoriëntatiediensten worden gecombineerd. In Zweden hanteren de ministeries van Werkgelegenheid bijvoorbeeld strengere criteria bij het aanbieden van opleidingen als herstructureringsmaatregel voor een betere focus op de overgangsdiensten en loopbaanbegeleiding. Dit dient als basis voor een individueel aanvraagproces voor bijscholing. Deze verschuiving was een rechtstreeks gevolg van het resultaat van nationale evaluaties van de opleidingservaring van de arbeidsmarkt in de jaren 1990. De evaluaties toonden aan dat er problemen in verband met de arbeidsmarktopleidingsprogramma's waren. Er waren verschillende redenen voor deze problemen. Een daarvan was dat opleidingsprogramma's werden gebruikt als een manier om in aanmerking te komen voor nieuwe periodes met

[132] Zie de Estse NBP p.26
[133] Zie de Roemeense NBP p.76

werkloosheidsuitkeringen. Een andere reden was dat individuen deelnamen aan de arbeidsmarktopleidingen om in aanmerking te komen voor een studietoelage. Beide problemen geven aan dat mensen ervoor kiezen om deel te nemen aan opleidingen, zelfs als ze niet geïnteresseerd of gemotiveerd zijn. Er waren ook argumenten met betrekking tot de kwantiteit en kwaliteit van de arbeidsmarktopleidingen die op hun beurt mogelijk het vermogen van deelnemers om de arbeidsmarkt te betreden heeft beïnvloed. In de eerste plaats was het op korte termijn erg moeilijk om kwalitatief hoogstaande docenten aan te werven. Daarnaast moesten er plannen worden ontwikkeld en in de opleidingsinfrastructuur worden geïnvesteerd. Dit betekent dat het moeilijk was om elke vorm van onderwijs snel en zonder invloed op de kwaliteit uit te breiden. Ten tweede kan een groot aantal deelnemers een impact hebben op het vermogen van de openbare arbeidsvoorzieningsdiensten (PES) om personen met een juiste motivatie voor de opleiding te identificeren. Niet-gemotiveerde stagiairs beïnvloeden het vermogen van docenten om degenen die gemotiveerd zijn op te leiden. Het is moeilijk om te achterhalen of dezelfde ervaring zich vertaalt in de onlangs goedgekeurde opleidingsprogramma's om de overgang naar nieuwe banen in andere lidstaten te bevorderen. Dergelijke evaluaties moeten een hoge prioriteit krijgen in de toekomst. De nationale achtergronddocumenten en nationale seminaries geven echter indicaties van soortgelijke ervaringen. In Cyprus waren er bijvoorbeeld vragen gerezen over de effectiviteit van de door de overheid gefinancierde opleidingen voor werknemers. Er werd aangevoerd dat een slechte relatie tussen de beschikbare beroepsopleiding en behoeften op de arbeidsmarkt bestond. Verscheidene landen melden ook dat de opleiding moeilijk toegankelijk was voor MKB's en mensen met lagere kwalificaties.

3.4 Slotopmerkingen

In dit hoofdstuk hebben we de maatregelen voor het managen van herstructureringen die beschikbaar zijn in de 27 EU-lidstaten beschreven en geanalyseerd. De samenvattende tabel hieronder geeft een overzicht van de verschillende maatregelen en hun sterke en zwakke punten zoals besproken in de nationale seminaren in elke lidstaat.

Tabel 3 - Maatregelen om de herstructurering te managen

Maatregel	Sterke punten	Zwakke punten
Loon- en loonkostreductie	Ontslag kan worden vermeden	Moeilijk om tot een akkoord met werknemersvertegenwoordigers te komen Loonsubsidies bieden een vervormde stimulansenstructuur voor werkgevers
Werktijdverkorting	Snelle aanpassing Beëindiging van contracten wordt vermeden Aanwerving en opleiding zijn niet nodig wanneer de vraag zich herstelt	Lagere inkomsten voor de werknemers Effecten op lange termijn niet duidelijk Ontslag kan niet worden vermeden Risico op uitstel van ontslag
Gedeeltelijke werkloosheid	Snelle aanpassing Beëindiging van contracten wordt vermeden Aanwerving en opleiding zijn niet nodig wanneer de vraag zich herstelt	Lagere inkomsten voor de werknemers Effecten op lange termijn niet duidelijk Ontslag kan niet worden vermeden Risico op uitstel van ontslag Risico op misbruik
Tijdelijke werkloosheid	Snelle aanpassing Beëindiging van contracten wordt vermeden Aanwerving en opleiding zijn niet nodig wanneer de vraag zich herstelt	Lagere inkomsten voor de werknemers Effecten op lange termijn niet duidelijk Ontslag kan niet worden vermeden Risico op uitstel van ontslag
Vervroegde uittreding	Snelle aanpassing Kan worden beschouwd als compensatie voor een lange loopbaan	Risico op verlies van geschoolde werknemers Passieve maatregel Hoge kosten Negatief effect op pensioenstelsel
Ontslag en ontslagvergoeding	Kan worden verkozen door de werknemers	Passief Hoge kosten voor werkgevers terwijl ze dit niet kunnen betalen Vermindert de aantrekkelijkheid van actieve maatregelen
Ontslag en de overgang naar nieuwe baan	Activeert werknemers Werkloosheid kan worden vermeden	Beperkte dekking en beschikbaarheid in lidstaten Werknemers met een tijdelijke overeenkomst zijn uitgesloten Duur voor werkgevers
Opleiding voor de overgang en reïntegratie	Vergroting van de inzetbaarheid Voorbereiding op toekomstige banen Vaak financiering vaak	Wordt niet altijd goed onthaald door werkgevers en werknemers Gebrek aan aanpassing (tijd, toegang, methodes, inhoud) Duur voor werkgevers Ontslagen werknemers zijn niet altijd gemotiveerd om aan een opleiding deel te nemen

We kunnen een paar algemene opmerkingen maken over de mogelijkheid om de lessen getrokken uit deze maatregelen over de lidstaten te verspreiden. In de eerste plaats werd er een breed scala aan maatregelen voor het managen van herstructureringen geïdentificeerd. Maar de beschikbaarheid hiervan is niet gelijk over de lidstaten verdeeld. Zoals uit voorgaande analyse is gebleken, is de beschikbaarheid van maatregelen voor het managen van herstructureringen beperkt tot de traditionele actieve maatregelen van het arbeidsmarktbeleid in sommige landen, terwijl andere landen een relatief goed ontwikkelde toolbox van maatregelen hebben om elke vorm van herstructureringen te ondersteunen. Deze toolbox biedt veel werkgevers en sociale partners veel keuzemogelijkheden om hun activiteiten in de praktijk te brengen. Er is potentieel voor de overdracht van ervaringen tussen de lidstaten met beter ontwikkelde toolboxen voor herstructureringen, maar dit moet met de nodige voorzichtigheid gebeuren. Zoals uit de analyse is gebleken, zijn er recentelijk verschillende maatregelen genomen en op het moment dat dit rapport wordt geschreven, is het nog te vroeg om langetermijnconclusies over de gevolgen van deze maatregelen te trekken.

Ten tweede bestaan er verschillen tussen de lidstaten inzake de soorten maatregelen die ze nemen. In de meerderheid van de landen wordt voorrang gegeven aan maatregelen die gericht zijn op het vermijden van gedwongen ontslagen, zoals werktijdverkorting, gedeeltelijke werkloosheid en tijdelijke werkloosheid. Enkele landen geven de voorkeur aan maatregelen die de overgang van ontslagen werknemers naar andere jobs stimuleren en andere streven ernaar zulke maatregelen op grotere schaal te ontwikkelen. Er zijn gevoelige processen betrokken bij het verwerven van een maatschappelijke aanvaarding van de genomen maatregelen en in sommige landen worden ze minder gemakkelijk aanvaard dan in andere. Het is dus geen gemakkelijke taak om ervaring van het ene land naar het andere over te dragen. In feite kan het suggereren van dergelijke overdrachten het tegenovergestelde effect hebben. Zoals echter wordt aangegeven in paragraaf 3.2. kan de terugtrekking van vervroegde uittredingsregelingen in sommige lidstaten als het dominante mechanisme voor aanpassing aan de economische teruggang, tot een gunstig klimaat leiden voor het zoeken naar nieuwe en alternatieve maatregelen om de sociale gevolgen van de herstructureringen in te perken.

Ten derde verschilt de mate van betrokkenheid van de staat bij de herstructureringen sterk tussen de lidstaten onderling en dit verschil is misschien wel het belangrijkste obstakel voor de overdracht van de herstructureringservaringen tussen de lidstaten. In verscheidene lidstaten grijpen regeringen en de overheidsinstanties in door middel van uitgebreide wetgevingen of overheidssubsidies. In andere lidstaten zijn deze overheidssubsidies en wetgevingen niet in dezelfde mate aanwezig. In plaats daarvan wordt de verantwoordelijkheid voor het beslissen over managementmaatregelen voor herstructureringen overgelaten aan de sociale partners. Succesvolle maatregelen die ontwikkeld en uitgevoerd zijn in interventionistische lidstaten kunnen moeilijk overdraagbaar zijn naar niet-interventionistische lidstaten en vice versa. Er moet echter worden opgemerkt dat in veel lidstaten regeringssteun voor managementmaatregelen wordt aangeboden aan werkgevers op voorwaarde dat er een overeenkomst is bereikt met de werknemersvertegenwoordigers. Dergelijke praktijken kunnen tot een verdere sociale dialoog over herstructureringen bijdragen als ze worden toegepast in andere lidstaten. Die lidstaten kunnen op hun beurt weer een dialoog opstarten en kijken hoe ze de maatregelen verder kunnen ontwikkelen en verbeteren. Onze analyse van de verschillende beschikbare maatregelen voor het managen van herstructureringen in dit hoofdstuk kan wellicht bijdragen tot het bevorderen van een dergelijke dialoog. In het volgende hoofdstuk bespreken we een aantal dilemma's en nieuwe thema's die in de lidstaten werden geïdentificeerd.

Dynamieken, trends, problemen en dilemma's

4

Na een analyse van hoe herstructurering plaatsvindt in de hele EU en hoe herstructurering geanticipeerd en beheerd wordt in de 27 lidstaten, zullen we ons in dit hoofdstuk concentreren op de dynamiek, trends, debatten en dilemma's.

Herstructurering is een zeer gevoelig onderwerp, waar een groot aantal belangen, praktijken en conflicten mee gepaard gaan. Het is echter niet nieuw, ook al wordt het in sommige landen als zodanig ervaren. De actoren hebben in de loop der tijd hun mening over herstructureringen herzien. Kaders en maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen zijn gewijzigd of vernieuwd. Met dit in gedachten, zal in dit hoofdstuk eerst worden ingegaan op de belangrijkste trends in de strategieën van de voornaamste actoren - bedrijven, overheden, sociale partners en gebieden. Vervolgens wordt gefocust op de belangrijkste debatten die plaatsvinden over de beschikbare maatregelen en kaders, waarna sommige nieuwe problemen uitgelicht worden.

4.1 Praktijken en strategieën van de voornaamste actoren

ONDERNEMINGEN IN HERSTRUCTURERING: VOORNAAMSTE UITDAGINGEN

De nationale seminars in dit project hebben aangetoond dat ondernemingen onder druk staan om te herstructureren. Maar ze hebben ook aangetoond hoe effectief en innovatief ondernemingen kunnen zijn bij het ontwikkelen van acties om herstructurering te beheren en er, zij het in mindere mate, op te anticiperen.

Uit de analyse van de 88 casestudies[134] in de 27 lidstaten, en grotendeels beperkt tot grote ondernemingen, blijkt dat om doeltreffend te zijn, het anticiperen op en beheren van herstructurering een collectief ontwerp vooropstelt en naar een heel proces verwijst, waarbij een tripartiete dialoog nodig is. Dit vereist onder meer:

- goed management en goede communicatie,
- vertrouwen en doeltreffende mechanismen voor sociale dialoog,
- goede institutionele kaders,
- goede en tijdig beschikbare gegevens,
- toegang tot uitgebreide, overtuigende overgangsdiensten en overheidsfinanciering, inclusief EU-fondsen zoals het Europees Sociaal Fonds of het Europese globalisatiefonds.

De analyse benadrukte ook enkele zwakke punten. Deze houden voornamelijk verband met het ontbreken van adequate monitoringsystemen om betrouwbare gegevens over de effecten te waarborgen. Er is een gebrek aan duurzaamheid ter ondersteuning van de bestaande instrumenten om trends op de arbeidsmarkt te voorspellen. Bovendien zijn er passende

[134] Zie Bijlage III en Bijlage V

instrumenten nodig om het vermogen van de KMO's te ondersteunen om te anticiperen op economische trends.

De meeste casestudies tonen het belang aan van drie cruciale factoren:

- sociale dialoog als voornaamste instrument voor consultatie, informatie en een goede communicatie tussen werkgevers en werknemers. De casestudies waren echter vooral beperkt tot grote ondernemingen.
- goede coördinatie en informatie-uitwisseling met de institutionele actoren. Publieke en private actoren moeten nauwer samenwerken. Werkgeversorganisaties, vertegenwoordigers van de werknemers, vakbonden, nationale en regionale overheden en openbare diensten voor arbeidsvoorziening moeten samenwerken.
- een sterke territoriale samenwerking met de belanghebbenden. Bij een territoriale samenwerking zijn lokale actoren, buiten het bedrijf maar binnen het grondgebied, betrokken die een belangrijke rol spelen in het temperen van de gevolgen van collectief ontslag. Dit lijkt de meest voorkomende benadering, waaruit blijkt dat de anticipatiestrategie niet louter een bedrijfskwestie, maar een zorg voor de gemeenschap wordt.

Voor meer informatie over de voornaamste lessen die getrokken kunnen worden uit de casestudies over het anticiperen op en beheren van herstructurering, verwijzen we u naar Bijlage III en Bijlage V.

Geschiedenis, cultuur, arbeidsverhoudingen en juridische kaders spelen een belangrijke rol bij het bepalen van de stimuli en beperkingen waarmee werkgevers geconfronteerd worden en die de bedrijfspraktijken tijdens de herstructurering in hoge mate beïnvloeden.

In Zweden zijn de structuren van de collectieve overeenkomsten bijvoorbeeld belangrijk om de rol te kunnen begrijpen van de werkgever bij herstructureringen. Werkgevers die gebonden zijn door collectieve overeenkomsten, moeten de vakbonden informeren en consulteren tijdens elke significante verandering in het bedrijf die gevolgen heeft voor de werknemers. Dit is het startpunt voor alle collectieve ontslagen. De Employment Protection Act bepaalt verder hoe ontslagen moeten plaatsvinden, voornamelijk door middel van bepalingen over selectiecriteria, die half verplicht zijn. Maar omdat de toepassing van deze regels vaak betekent dat werkgevers die werknemers moeten ontslaan die het kortst in dienst zijn, hebben de werkgevers een sterke stimulans om overeenkomsten te ondertekenen met de vakbonden over alternatieve manieren om werknemers te selecteren voor ontslag. Als er geen overeenkomst met de vakbonden is, moet de werkgever de anciënniteitregels volgen. Deze belemmering wordt vaak ondervangen door verlengde opzegtermijnen aan te bieden aan werknemers die ontslagen worden en door hen overgangspakketten aan te bieden inclusief het zoeken naar werk, opleiding en counseling.[135]

In Duitsland[136] is het arbeidsrecht zo ingewikkeld dat juridisch advies vaak onontbeerlijk is. Arbeidsrechters schatten dat ongeveer 20% van de ontslagen die voor de rechtbank betwist worden, geen maatschappelijke rechtvaardiging hebben als gevolg van een gebrekkige naleving van sociale criteria tijdens het selectieproces. Terwijl in 40% van dergelijke gevallen waar ondernemingsraden bezwaren hadden geuit, dit niet rechtsgeldig was wegens gebrek aan bewijs of bevestiging. Dergelijke juridische complexiteit geeft aanleiding tot klachten van werkgevers en ontgoocheling bij werknemers, die dachten dat ze wettelijk beschermd waren, maar er dan

[135] Zie het Zweedse NAD blz. 46
[136] Zie het Duitse NAD blz. 42

achter komen dat dit niet het geval is. Maar zonder dergelijke beperkingen en onzekerheden zou er veel minder aansporing zijn voor werkgevers om vrijwillig te onderhandelen, en misschien innovatieve oplossingen te vinden in het zoeken naar minder juridische complexiteit en procedurele risico's, en misschien ook minder aansporing voor de werknemers om de aangeboden overgangsakkoorden te aanvaarden.

In Polen en de meeste nieuwe lidstaten echter, zijn modellen voor het beheren van herstructureringen relatief nieuw. Soms lijkt het dat de huidige wetgeving te gecompliceerd is, zodat herstructurering eerder als een bedreiging gezien wordt dan een ondersteuning.[137] In Griekenland zijn herstructureringen anders geweest dan in de meeste EU-landen. Voornamelijk omdat de Griekse economie gebaseerd is op kleine en middelgrote ondernemingen; er is meestal geen geïntegreerde planning voor een herstructurering en niet veel sociale dialoog. Bijgevolg zijn de maatregelen en het beleid om de sociale kosten van herstructurering te verminderen, zeer beperkt.[138]

Kader nr. 14

Nationale achtergronddocumenten en verslagen van nationale seminars benadrukken een kloof tussen grote ondernemingen en KMO's met betrekking tot het anticiperen, sociale dialoog praktijken en de begeleiding die werknemers wordt gegeven bij hun ontslag. De voornaamste herstructureringsmodellen zijn gemaakt voor grote ondernemingen en zijn niet geschikt voor kleinere ondernemingen, die niet beschikken over de instrumenten en kaders om hen te helpen, vooral met betrekking tot anticipatie. In het geval van KMO's, is de meest gebruikelijke praktijk om ontslagvergoedingen en financiële compensatie te geven, terwijl in grote ondernemingen de focus meer ligt op wedertewerkstelling, opleiding en actieve arbeidsmarktmaatregelen. In de nationale achtergronddocumenten voor de meeste landen werden verschillende initiatieven vermeld specifiek voor KMO's om hen te ondersteunen op het gebied van innovatie, technologie, onderwijs en opleiding, en toegang tot externe expertise. Maar er is een aanhoudend gebrek aan differentiëring in het beleid en de steuninstrumenten per type onderneming (grootte en klasse, maar ook sector of eigendomsstructuur) en veel nationale seminars benadrukten dat men zich meer moet concentreren op herstructureringen in KMO's en vooral in kleine en micro-ondernemingen.

Sommige landen[139] zoals België, Bulgarije, Ierland, Hongarije en Polen noemden ook de rol van buitenlandse ondernemingen en multinationals. Veel van deze ondernemingen zetten de standaard voor herstructureringspraktijken, in termen van sociale dialoog en van sociale en werkgelegenheidsmaatregelen. Maar het verspreidingseffect onder nationale of binnenlandse ondernemingen lijkt vrij laag. Bovendien benadrukte het nationale seminarie in Ierland de lage graad van vakbondserkenning en raadpleging van de werknemers in veel multinationale ondernemingen in Amerikaanse handen.

137 Zie het Poolse NAD blz. 5-6

138 Zie het Griekse NAD blz. 41

139 Zie het Belgische NAD deel 3.8, Bulgaarse NAD blz. 41, Ierse NAD blz. 22, Hongaarse NAD, blz. 55, Poolse NAD blz. 64

Veel nationale seminaries hadden een debat over bedrijfsverantwoordelijkheden. Ondernemingen argumenteren dat ze het recht moeten hebben om te herstructureren om hun concurrentiekracht te verhogen; daarom werkt het belast worden met extra kosten averechts. Desondanks vragen de sociale partners en overheden aan de werkgevers om hun verantwoordelijkheid te nemen. Deze debatten werden geïllustreerd in een aantal nationale seminars, waarbij werkgevers klaagden over de herstructureringskosten en de lange duur van de procedures – onder meer in België, Bulgarije, Slovenië en Frankrijk.[140] Tijdens het debat werd ook gesproken over de verantwoordelijkheden van de werkgevers en kostendeling; dat wil zeggen of een deel van de herstructureringskosten niet door de overheid betaald moest worden en of werkgevers verantwoordelijk zouden moeten zijn voor de reclassering en wedertewerkstelling van werknemers. Het is niet gemakkelijk om een lijn te trekken tussen bedrijfs- en publieke verantwoordelijkheid, vooral in landen met goed ontwikkelde bijstands- en steunstructuren.

SOCIALE DIALOOG: CRUCIAAL MAAR ONDER DRUK

Alle 27 nationale achtergronddocumenten onderstreepten de rol van sociale dialoog. Deze dialoog is diepgeworteld in landen als Denemarken, Zweden, Oostenrijk en Nederland en een meer recente ontwikkeling in landen als Estland, Letland, Litouwen en sommige andere lidstaten[141] waar het nog geen deel uitmaakt van de sociaaleconomische context op nationaal niveau, en nog veel minder belangrijk is op ondernemingsniveau. Maar in veel landen speelt sociale dialoog een steeds grotere rol en zijn bijdrage aan het ontwerp van anticrisispakketten is in veel landen bijzonder significant geweest.[142] Volgens het Slowaakse nationale achtergrond-document[143] beschouwen zowel de werkgevers als de vakbonden onderhandelen als een aanvaardbare prijs voor het bereiken van sociale vrede. Dit is van bijzonder grote waarde gebleken voor de werkgevers in tijden van economische crisis. Zoals staat te lezen in het Spaanse nationale achtergronddocument zijn de inspanningen die gedaan zijn en de verantwoordelijkheden die op zich zijn genomen door beide partijen om overeenkomsten te bereiken waarbij noodzakelijke kortetermijnmaatregelen en langetermijnstrategieën voor na de recessie ondanks de moeilijkheden duidelijk aanwezig zijn.[144] In sommige gevallen hebben de sociale partners autonome initiatieven genomen, zoals het opzetten van adviescentra voor werkgevers en andere instellingen voor werknemers die voor een herstructurering staan.[145]

Sociale dialoog wordt meestal gebruikt om de sociale gevolgen van herstructurering te verzachten – van ontslagvergoedingen tot actieve wedertewerkstellings- en omscholingsregelingen –, maar het is ook een hulpmiddel voor anticipatie en voorbereiding. Het stelt kwesties aan de orde zoals de waarnemingsposten[146] en prognose-instrumenten,

140 Zie het verslag van het nationale seminar en ook het Belgische NAD deel 5.7, Franse NAD blz. 60, Sloveense NAD blz. 62

141 Zoals vermeld in het Portugese NAD, blz. 65, “sociale dialoog op macro-, meso- en microniveau vindt niet altijd plaats”

142 Zie bijvoorbeeld het Nederlandse Akkoord Stichting van de Arbeid, NAD blz. 77

143 Zie het Slowaakse NAD blz. 50

144 Zie het Spaanse NAD blz. 81

145 Zie het Litouwse NAD blz. 42

146 Zie bijvoorbeeld het Deense NAD blz. 30, het Waarnemingspost Verzekeringen in Frankrijk, NAD blz. 30

permanente educatieregelingen, en uitgebreide flexizekerheidssystemen, zoals in Denemarken.[147]

Voor een echt effectieve sociale dialoog moeten de sociale partners een mate van wederzijds vertrouwen opbouwen en veel landen geven blijk van een traditie van sociale dialoog op ondernemings-, regionaal en nationaal niveau. Dit vergemakkelijkt besprekingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties over herstructureringen. Sommige nationale achtergronddocumenten benadrukten dat de sociale dialoog op nationaal niveau ofwel nog steeds onderschat werd (bijv. Tsjechische Republiek,[148] Letland[149]), of dat er een gebrek aan samenwerking was tussen de sociale partners en de overheid (bijvoorbeeld Estland,[150] Polen,[151] Roemenië),[152] of sterk benadrukt werd door de crisis (Ierland[153] en zeer recent Spanje). Volgens de Hongaarse seminariedebatten[154] kunnen bepaalde wijzigingen in het arbeidsrecht nadelige gevolgen hebben voor collectieve onderhandelingen.

Op sectorniveau noemen de nationale achtergronddocumenten nieuwe overeenkomsten over arbeidsduurvermindering, gedeeltelijke werkloosheid[155] of tijdelijke werkloosheid om de crisis het hoofd te bieden, zoals hierboven in beschreven in Hoofdstuk 3 (blz. 42 tot en met blz.49). Andere uitkomsten hebben betrekking op scholing, zoals de implementatie van een anticyclisch omscholingsprogramma voor arbeiders in de Nederlandse bouwsector als onderdeel van bipartiete sectorale opleidingsfondsen.[156] In Italië hebben de sociale partners sectorbenaderingen uitgewerkt, zowel in de ambachten door specifieke bijstandsinstellingen in het leven te roepen, als in de bankensector met een speciaal fonds om de ondernemingscrisissen te beheren.[157] Andere landen zoals Portugal, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk[158] hebben een gebrek aan sociale dialoog aangegeven, vooral tijdens een herstructurering. Op regionaal niveau noemen maar enkele landen sociale dialoog initiatieven op. Hongarije,[159] Italië en Griekenland hebben territoriale tewerkstellingakkoorden (zie Hoofdstuk 2, blz. 30-31), terwijl Litouwen[160] regionale tripartiete raden heeft.

Op het niveau van de onderneming moet een goed informatie- en consultatieproces plaatsvinden, zoals vereist en versterkt door EU- en nationale wetgeving. Veel casestudies tonen aan hoe effectief dit kan zijn in de context van een herstructurering. Zoals beschreven in Hoofdstuk 2 (blz. 34-37), is het een bijzonder nuttig instrument voor het anticiperen op en

147 Zie het Deense NAD, hoofdstuk 2, blz. 25
148 Volgens het verslag van het nationale seminar
149 Zie het Letse NAD blz. 33
150 Zie het Estse NAD blz. 20
151 Zie het Poolse NAD blz.63
152 Volgens het verslag van het nationale seminar
153 Zie het Ierse NAD blz. 39, 2.3. De gevolgen van de economische crisis op sociaal partnerschap
154 Zie het verslag van het nationale seminar
155 Zie voorbeelden van de collectieve overeenkomsten in de metallurgiesector: over gedeeltelijke werkloosheid en opleiding in de Franse metallurgiesector, het Franse NAD blz. 33, over tijdelijke werkloosheid in Zweden, NAD Case 5 blz. 62
156 Zie Hoofdstuk 2, kader 6 blz. 32
157 Zie het Italiaanse NAD blz. 46
158 Zoals vermeld in het Britse NAD, blz. 12, "in de Workplace Employee Relations enquête rapporteerde slechts 3% van de werkplekken onderhandelingen over personeelsplannen, terwijl 12% consultatie rapporteerde en 11% informatie"
159 Territoriale tewerkstellingsakkoorden gebaseerd op het Oostenrijkse model, zie het Hongaarse NAD blz. 34
160 Volgens het verslag van het nationale seminar

uitwisselen van informatie, terwijl het belang van een goede communicatie tussen werkgevers en werknemers in de aanloop naar herstructurering en gedurende het beheersproces op ondernemingsniveau werd benadrukt in veel nationale seminaries (zoals Bulgarije, Frankrijk, Slovenië, Malta en Cyprus). Frankrijk heeft methodologische en HR-planningsovereenkomsten ontwikkeld.[161] Deze laatste hebben weer tot honderden ondernemingsovereenkomsten geleid, zij het met gemengde resultaten en een ongelijke implementatie.

Maar gebrek aan naleving van dit informatie- en consultatieproces is duidelijk in verschillende nieuwe lidstaten,[162] maar ook in landen als Griekenland en Portugal, waar gerapporteerd werd dat het vertrouwen ontbrak. Wat betreft de meer strategische anticipatie op ondernemingsniveau, zijn er nog veel problemen met betrekking tot het uitwisselen van informatie en tijdig handelen. Volgens het verslag van het Ierse nationale seminar is meer sociale innovatie nodig in de arbeidsverhoudingen. Dit geldt met name voor kwesties als:

- atypische, kwetsbare werknemers die niet onder de meeste overeenkomsten over herstructurering vallen (zie hieronder)
- dubbele regelingen voor insiders en outsiders op de arbeidsmarkt
- ongelijke behandeling van grote en kleine ondernemingen met inbegrip van onderaannemers en outsourcing.

Zoals vermeld in het Zweedse NAD kunnen sommige problemen niet gemakkelijk overgelaten worden aan de sociale partners om af te handelen.[163] Hoewel sociale dialoog cruciaal is, heeft de crisis toch enkele beperkingen en uitdagingen aangetoond. In de context van een verschuiving naar meer gedecentraliseerde cao-onderhandelingen op ondernemingsniveau in de meeste landen, is het bovendien niet duidelijk of sociale dialoog echt iets kan doen aan de structurele veranderingen.

OVERHEIDSSTEUN: EEN COMEBACK?

Voor de crisis hadden veel landen beleid geïntroduceerd om een bedrijfsvriendelijke omgeving te ontwikkelen. Deze omvatte infrastructuur en belastingstimulansen voor onderzoek en ontwikkeling met de bedoeling het concurrentievermogen van KMO's te verbeteren en hen te ondersteunen. Zoals beschreven in Hoofdstuk 2 (blz. 29-30), werkten lidstaten en grote ondernemingen specifieke maatregelen uit

- om innovatie aan te moedigen en investeringen aan te trekken voor, tijdens en na herstructurering[164]

161 Zoals hierboven uitgewerkt in Hoofdstuk 2, blz. 35

162 Zie het Bulgaarse NAD blz. 60, Estse NAD blz. 46, Hongaarse NAD, blz. 55, Slowaakse NAD blz. 46, Sloveense NAD blz. 62,

163 Zie het Zweedse NAD blz. 67

164 Zie Bijlage II deel 1 Tabellen over innovatie en initiatieven om investeringen aan te trekken: bijvoorbeeld de Franse concurrentiepolen, het Letse programma voor innovatieve ondernemingen, de Maltese incubatiecentra of de Luxemburgse bevordering van ontwikkelingsclusters in Hoofdstuk 2 hierboven blz. 29-30, over het aantrekken van investeringen en aanmoedigen van innovatie

- om KMO's[165] te ondersteunen met gesubsidieerde kredietlijnen in Portugal, met gerichte programma's in Hongarije, door uitgebreide promotie van het ondernemerschap in Letland en door een nationaal agentschap in Slowakije
- om nieuwe bedrijven en zelfstandigen[166] te ondersteunen, voornamelijk door middel van subsidies, financiële stimulansen en technische assistentie zoals vele landen meldden (bijv. Oostenrijk, Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Slowakije).

Maar enkele uitdagingen buiten beschouwing gelaten, werd weinig of geen directe steun aangeboden aan ondernemingen en werknemers getroffen door herstructurering. De crisis veranderde de situatie in veel landen (met enkele uitzonderingen zoals Zweden en het Verenigd Koninkrijk). Beleid en maatregelen op fiscaal, economisch, financieel en arbeidsmarktgebied gericht op het behoud van ondernemingen en banen werden geïntroduceerd of uitgebreid in onder meer Oostenrijk, Slovenië, Frankrijk, Ierland, Letland, Hongarije, Polen en Portugal.[167] In termen van anticrisismaatregelen zijn er enkele programma's voor openbare werken opgesteld en vooral programma's die bedoeld zijn voor werklozen (in het bijzonder langdurig werklozen) in landen als Letland, Estland en Roemenië. Met betrekking tot het anticiperen op en beheren van herstructurering zijn veel van de beschikbare instrumenten – vooral in de nieuwe lidstaten – eerder op projecten gebaseerd (bijv. door het ESF gefinancierd of als onderdeel van het EQUAL-initiatief) dan bedoeld als continu beschikbare instrumenten. Daarom is de duurzaamheid van de financiering van doorslaggevend belang, vooral in de context van de huidige besparingen op de overheidsuitgaven.

Zoals uitvoerig beschreven in Hoofdstuk 3 (blz. 42-45) hierboven, werd tijdens de crisis uitgebreid gebruik gemaakt van arbeidsduurverminderingsregelingen, die in sommige landen als Polen en Frankrijk gedeeltelijke werkloosheid genoemd worden, of werden deze geïntroduceerd. Ze bestonden al vóór de crisis in landen als Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, België, Luxemburg, Nederland en Italië en zijn sterk uitgebreid naar vele andere landen (zoals Hongarije, Letland, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije en Slovenië), maar slechts in beperkte mate naar landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Volgens deze programma's subsidieert de staat tijdelijk zowel de ondernemingen als de salarissen van de werknemers.

Deze tijdelijke regelingen, die meestal 6 tot 24 maanden duren, lijken meer vragen dan antwoorden op te roepen, zoals:

- Welk nut hebben ze voor bedrijven die hulp nodig hebben buiten die tijdslimieten en waar de crisis blijft duren?
- Hoe kunnen ze effectief gecombineerd worden met beroepsopleidingen?
- Welke toegang hebben KMO's tot deze programma's?
- Hoe duurzaam zijn deze regelingen in de context van de nieuwe fasen van de crisis en de gevolgen van correctieplannen?
- Sommige landen zoals Zweden, hebben ook de vraag ter sprake gebracht van hun vermogen om met structurele veranderingen om te gaan: in hoeverre handhaven deze

165 Zie Bijlage II deel 2 Tabellen over steun aan KMO's

166 Zie Bijlage IV, Tabel 16 Steun voor zelfstandigen

167 Zie het Oostenrijkse NAD blz. 54-56, Franse NAD blz. 32-33, Hongaarse NAD blz. 41-48, Ierse NAD blz. 34, Poolse NAD blz. 46-50, Letse NAD blz. 27-28, Portugese NAD blz. 35-37, Roemeense NAD blz. 51-52, Sloveense NAD blz. 27-28, Spaanse NAD blz. 45-50

regelingen de economische activiteit op een kunstmatige basis en blokkeren zij investeringen in nieuwe bedrijven?

Ten slotte werden debatten over overheidsingrijpen in de economie gevoerd in een aantal nationale seminaries. In sommige landen was de staat heel terughoudend om in te grijpen, zoals in Nederland, Zweden en van oudsher het Verenigd Koninkrijk. In andere landen, zoals Frankrijk, Italië en Spanje, wezen de nationale seminaries op de noodzaak voor een hernieuwd industrieel beleid in termen van innovatie, maar ook in termen van modernisering en de capaciteit om verdere veranderingen te anticiperen. Als gevolg van de crisis is de rol van de Staat bij de aanpak van herstructurering veranderd, althans tijdelijk. Voor de toekomst draaien de belangrijkste debatten om de mate waarin de Staat of overheden rechtstreeks moeten ingrijpen in herstructureringsoefeningen, of dat ze moet worden beperkt tot meer algemene doelstellingen om de inzetbaarheid onder de beroepsbevolking te verbeteren.[168]

OPENBARE DIENSTEN VOOR ARBEIDSVOORZIENING: VERNIEUWEND MAAR NOG VERRE VAN VOLLEDIG

Openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) hebben verschillende functies in de gehele EU. In veel landen handelen ze onder het toezicht van de nationale overheid; in andere landen - zoals Finland, Italië, Denemarken, Spanje en Duitsland – zijn de diensten voor arbeidsbemiddeling gedecentraliseerd naar regionale of lokale overheden en de nationale maatregelen worden door hen uitgevoerd. In dit deel wordt de rol die zij spelen in herstructurering en de aard van de diensten die zij aanbieden, onderzocht.

De ODA's in sommige landen ontvangen vroegtijdige waarschuwingen of voorafgaande kennisgeving van bedrijven (bijvoorbeeld in Oostenrijk, Estland, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Litouwen, Polen en Slovenië[169]), en werken maatregelen uit om met herstructurering om te gaan. In andere landen ontwikkelen de ODA's specifieke instrumenten in verband met herstructurering en de crisis. Voorbeelden hiervan zijn de diensten voor "veranderingszekerheid" in het kader van de Finse ODA[170] met speciale deskundigen; de tewerkstellingsdiensten in een herstructurerende onderneming zoals in het Verenigd Koninkrijk; en de responseservices op collectief ontslag in Hongarije en Estland. Ondanks het feit dat veel ODA's hun methoden hebben aangepast en een scala aan diensten aanbieden, waaronder advies, loopbaanbegeleiding, proefplaatsingen, opleiding, omscholing, stimulansen voor geografische mobiliteit en individuele banenplannen,[171] hebben de meeste ODA's tot voor kort geen specifieke instrumenten ontwikkeld in verband met herstructurering. Daarom is er een gebrek aan specialisatie en specifieke middelen om deze situaties aan te pakken, en een gebrek aan tijd om in een vroeg stadium tot actie over te gaan, zoals wordt benadrukt in de Deense situatie. In sommige landen heeft de crisis geleid tot bezuinigingen in de uitgaven van ODA's (zoals in Letland[172]).

168 Zoals vermeld in het Britse NAD blz. 5
169 Zie Bijlage II deel 1, tabellen in verband met systemen voor vroegtijdige waarschuwing
170 Zie het Finse NAD blz. 33
171 Zie Hoofdstuk 3 blz. 48-49 en het Letse NAD blz. 18
172 Zie het Letse NAD blz. 35

De crisis heeft ook geleid tot de lancering of uitbreiding van nieuwe initiatieven, zoals beschreven in Hoofdstuk 3[173] (blz. 52-57): bijvoorbeeld het contract voor beroepsovergang in geselecteerde Franse gebieden, en de bevordering van regionale mobiliteitscentra en maatregelen in diverse landen, zoals Nederland.[174] ODA's worden steeds vaker betrokken, vooral op regionaal of lokaal niveau, bij partnerschappen met meerdere belanghebbenden met inbegrip van particuliere diensten voor arbeidsvoorziening in een poging om herstructurering aan te pakken. Dit is vooral het geval in Nederland. Maar deze trend is nog niet bijzonder wijdverspreid. De preventieve rol van de ODA's is nog steeds beperkt en in de meeste landen zijn het beleid en de activiteiten van ODA's gericht op werknemers die al zijn ontslagen of die werkloos zijn. Hoewel verschillende landen[175] (zoals België, Frankrijk, Duitsland, Zweden) laten zien hoe een vruchtbare samenwerking kan worden opgezet tussen particuliere en openbare instellingen,[176] moeten oplossingen voor beroepovergang nog ontwikkeld worden. Dit kan een reden zijn waarom particuliere outplacementdiensten ontstaan in landen zoals Zweden, Duitsland en Frankrijk, en meer recentelijk in Spanje, Polen en Hongarije.[177] Deels als gevolg van de openstelling van de plaatsingsmarkt voor nieuwe spelers, maar ook door het ontbreken van passende ODA-diensten met betrekking tot herstructurering, worden deze particuliere diensten vaak gebruikt door grote ondernemingen, of zijn deze diensten geassocieerd met ODA-programma's. Deze nieuwe markt brengt ook de vraag te berde van de kwaliteitsbeoordeling, zoals vermeld in de Duitse en de Poolse NAD's.[178]

Herstructurering was en is nog steeds een uitdaging voor de meeste ODA's. Problemen die nog niet opgelost zijn, zijn onder meer hun rol in relatie tot de outplacementsector, en hoe herstructurering hun methoden en instrumenten kan beïnvloeden om hen preventiever of zelfs proactiever te maken.

LOKALE EN REGIONALE SPELERS. DYNAMIEKEN EN GRENZEN

Volgens de meeste NAD's nemen territoriale initiatieven nu snel in aantal toe: de meeste regio's, locale gemeenschappen en gebieden hebben lokale en regionale ontwikkelingsstrategieën aangenomen met een scala van verschillende doelstellingen, zoals:

- de noodzaak om te reageren op een schok, vooral in mono-industriële regio's of gebieden gedomineerd door één bedrijf of een zeer klein aantal grote ondernemingen die onderhevig zijn aan massale herstructurering of zelfs hun activiteiten volledig stoppen. Frankrijk heeft ervaring met 400 revitaliseringscontracten[179] ondertekend door herstructurerende bedrijven en regio's, en Polen heeft speciale economische zones.[180]

173 Zie het onderdeel Ontslag en overgang naar een nieuwe baan Hoofdstuk 3, blz. 48-52

174 Zie Bijlage IV, deel 3.9. Tabellen over Ontslag en overgang naar een nieuwe baan

175 Zie het Belgische NAD over omschakelingscellen deel 4.1.2, het Franse NAD blz. 43, Duitse NAD blz. 45, Zweedse NAD blz. 55

176 Dit houdt ook vakbondspraktijken in om tewerkstellingsbureaus op te richten zoals in Cyprus, zie het NAD blz. 36 of omschakelingscellen zoals in Wallonië, zie het Belgische NAD deel 5.4.1

177 In Hongarije staat "Nieuwe kansen", het derde programma van het Nationale werkgelegenheidsfonds, open voor bedrijven die inspanningen doen om de ontslagprocedure menselijk te maken. Het programma is ontwikkeld om outplacement aan te moedigen met speciale subsidies omdat het in Hongarije nog niet gebruikelijk is.

178 Zie het Duitse NAD blz. 53, Poolse NAD blz. 64

179 Zie het Franse NAD blz. 47-48

180 Zie het Poolse NAD blz. 57

- de noodzaak om de economische strategieën te definiëren, om in staat te zijn om lokale gemeenschappen op nieuwe bedrijven en activiteiten voor te bereiden (bijvoorbeeld Italië, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Zweden en tot op zekere hoogte het Verenigd Koninkrijk) met regionale en lokale prognose- en netwerkinstrumenten, met name in de Scandinavische landen, zoals hierboven beschreven in Hoofdstuk 2 (blz. 22-23)
- de noodzaak om de belanghebbenden op territoriaal niveau te coördineren om economische en werkgelegenheidsstrategieën effectiever te maken. Voorbeelden hiervan zijn de regionale mobiliteitscentra in Nederland, de werkgelegenheidshuizen in Frankrijk, en de territoriale pacten voor de werkgelegenheid in Italië en Griekenland. [181]
- nieuwe competenties die gegeven zijn aan regio's of gemeenten, zoals in Denemarken[182].

In sommige landen, zoals Bulgarije, Roemenië, Hongarije, Portugal, Tsjechië en Litouwen, is dit proces nog maar net begonnen. Terwijl het Litouwse NAD vermeldde dat plannen voor regionale ontwikkeling weinig te maken hebben met het anticiperen van herstructurering,[183] werd in Hongarije het ontbreken van regio's met de capaciteit om het werkgelegenheidsbeleid te beheren benadrukt, ondanks een gemeenschappelijk belang van universiteiten en bedrijven om samen te werken in de industriële clusters.[184] Het Britse NAD[185] maakte een duidelijk onderscheid tussen de decentrale regio's van Wales en Schotland aan de ene kant, waar met proactief beleid is begonnen, en de rest van het land waar de toekomst van de bureaus voor regionale ontwikkeling precair lijkt.

Wat de meeste van deze zich snel uitbreidende ervaringen gemeen hebben om efficiënter te worden, is een noodzaak om partnerschappen op lokaal niveau te bevorderen, om veel verschillende actoren en belanghebbenden te coördineren (in het bijzonder proactieve samenwerking tussen bedrijven en de ODA's), en om maatregelen te ontwikkelen die lokaal toegepast kunnen worden.[186] Het territoriaal beleid inzake herstructurering wordt echter geconfronteerd met diverse uitdagingen, zoals:

- een gebrek aan capaciteit om op te treden (competenties, fondsen, prognose- en monitoring-tools), en in sommige landen onduidelijke verantwoordelijkheden in het kader van herstructurering;
- een complexe verdeling van taken tussen het nationale, regionale en lokale niveau aan de ene kant en aan de andere kant de zwakte van de territoriale sociale partners, die te wijten is aan het feit dat de sociale dialoog vooral op nationaal, sectoraal en ondernemingsniveau gestructureerd is;
- het vermogen om ontwikkelingsstrategieën op de middellange en lange termijn te combineren, die aansluiten op de antwoorden op kortetermijncrisissen en concrete oplossingen bieden voor bedrijven en werknemers.

181 Zie Hoofdstuk 2 blz. 8-9
182 Zie het Deense NAD blz. 31-32
183 Zie het Litouwse NAD blz. 57
184 Zie het Hongaarse NAD blz. 52
185 Zie het Britse NAD blz. 21 en 29
186 Zie onder meer de Belgische en Franse "reclasserings-/omschakelingscellen", Oostenrijkse "Arbeitsstiftungen", Franse "póles de compétitivité", Duitse regionale arbeidspools en "Transfergesellschaften"

SECTOREN EN HERSTRUCTURERING: NAAR NIEUWE BENADERINGEN?

Het sectoraal beleid lijkt geen groot probleem in veel landen, maar sommige landen signaleren belangrijke initiatieven, zoals beschreven in Hoofdstuk 2 (blz. 30). In Spanje is sectorale herstructurering het voorwerp van bijzondere aandacht in de textielindustrie,[187] waar de rationaliserings- en reorganisatieplannen in overleg met de vertegenwoordigers van de sociale partners van de sector zijn vastgesteld. Overheidssteun heeft instrumenten voor overeenkomsten en participatie gecreëerd, zoals monitoring-centra en andere ondersteunende maatregelen (bijvoorbeeld scholing, technische en bedrijfsmodernisering, productdiversificatie en verbeteringen in handel en distributie). In Cyprus[188] zijn initiatieven overeengekomen tussen de regering en de voornaamste belanghebbenden in de toeristische industrie om maatregelen, met inbegrip van prijs- en belastingverlagingen te nemen, om meer toeristen aan te trekken na een scherpe daling in 2009. De Tsjechische Republiek heeft een gericht programma aangenomen in de staalsector.[189] In Bulgarije zijn sectorale strategieën gelanceerd in de machinebouw en elektrotechnische engineering.[190] Nederland heeft voorbeelden van sectorale en generieke initiatieven (bijvoorbeeld gedeeltelijke werkloosheidsuitkeringen). Frankrijk heeft economische en sociale initiatieven gelanceerd voor de auto-industrie en Ierland, Luxemburg en Griekenland hebben benadrukt hoe ongelijk sectoren zijn in termen van de prognose, instrumenten voor de sociale dialoog en anticipatiepraktijken.[191]

Daarom kan sectoraal herstructureringsbeleid beperkt zijn tot de traditionele industrieën zoals staal, textiel en scheepswerven. De crisis kan echter leiden tot een vernieuwde aanpak, zowel op economisch niveau - waar innovatie moet worden ondersteund - als op het sociale vlak. Het kan zijn dat de sociale dialoog, die traditioneel sterk is op sectoraal niveau,[192] beter en op grotere schaal gebruikt kan worden, als een mogelijkheid om de herstructurering grondiger en met meer op maat gemaakte instrumenten aan te pakken, en de betrokkenheid van KMO's te verbeteren.

187 Zie Bijlage II deel 1, tabellen over sectorinitiatieven en het Spaanse NAD blz. 65-66
188 Zie het Cypriotische NAD blz. 28
189 Zie het Tsjechische NAD blz. 43-46
190 Zie het Bulgaarse NAD blz. 41
191 Zie het Luxemburgse NAD blz. 46, Ierse en Griekse verslag van het nationale seminar
192 Behalve in de meeste nieuwe lidstaten

RISICOGROEPEN: ONGELIJKE BEHANDELING?

Bescherming van de werkgelegenheid werd besproken in alle nationale seminaries. Veel nationale achtergronddocumenten noemden kwetsbare groepen zoals jongeren (bijvoorbeeld in Bulgarije, Duitsland, Malta, Finland, Slovenië), oudere en jongere mensen evenals mensen met een handicap (Denemarken), jonge en buitenlandse werknemers (Nederland, Zweden), zelfstandigen (Polen, Griekenland) en werknemers met contracten van bepaalde duur (Portugal). Veel van deze debatten benadrukten een dubbel risico als gevolg van de selectieve werking van de herstructurering. In veel landen is vervroegde uittreding een gangbare praktijk geweest of is dat nog steeds: oudere werknemers verlaten bedrijven en de arbeidsmarkt, wat leidt tot een verlies van kennis en ervaring. Aan de andere kant leiden herstructureringen waarbij inkrimping betrokken is, in eerste instantie vaak tot de beëindiging van contracten van bepaalde en korte duur[193] en uitzendkrachten. Dit heeft gevolgen voor jonge werknemers, die oververtegenwoordigd zijn in die categorieën.[194] Veel landen[195] hebben programma's aangenomen ter ondersteuning van deze groepen, vooral jongeren, maar deze programma's zijn gericht op mensen die werkloos zijn. Sommige landen, zoals Portugal, geven een speciale vrijstelling van de betaling van sociale zekerheidsbijdragen voor bedrijven die werknemers in dienst nemen jonger dan 36 jaar met arbeidscontracten van onbepaalde duur, wanneer aan verschillende voorwaarden wordt voldaan. Andere landen zoals Polen[196] en Frankrijk hebben maatregelen en programma's uitgewerkt gericht op oudere werknemers (50+). Maar er is nog steeds geen evaluatie van de impact van deze stimulansen, die en beoordeling van hun effectiviteit zou vergemakkelijken.

Deze categorieën van werknemers zijn kwetsbaar, niet alleen omdat ze hun baan moeten opgeven, maar ook omdat velen van hen niet dezelfde ondersteuning, dezelfde pakketten, of dezelfde overgangsmogelijkheden krijgen als de andere werknemers. In verschillende landen geldt dat, indien een werknemer niet direct in dienst is van een bedrijf dat herstructurering ondergaat en dat is het geval voor de meeste uitzendkrachten of indien een werknemer niet wordt ontslagen volgens de officiële juridische termen, deze werknemer niet kan profiteren van de meeste sociale regelingen of sociale plannen, die uitgewerkt zijn om ontslagen werknemers te helpen[197] (dit is het geval in landen zoals Duitsland, Frankrijk, België, Spanje en Nederland). Hetzelfde geldt voor de overgangsinstrumenten, zoals overgangsondernemingen of vervangingseenheden, en ook voor werkloosheidsuitkeringen. In dit verband zijn zij onderworpen aan minimale duur van het dienstverband en bijdrageniveaus, zodat veel van deze werknemers niet in aanmerking komen voor een uitkering. Sommige hervormingen van systemen voor werkloosheidsuitkeringen hebben plaatsgevonden en een aantal proefprogramma's vinden plaats om de toegang tot de overgangsregelingen te vergemakkelijken, maar de dekking van deze maatregelen is zeer beperkt.

---

193 Zoals vermeld in het Spaanse NAD blz. 35, Franse NAD blz. 53, Poolse NAD blz. 21, Britse NAD blz.8

194 Een van de vele voorbeelden zoals vermeld in het Duitse NAD blz. 19

195 Zie Bijlage IV Tabel 12 Steun voor specifieke groepen met veel voorbeelden zoals het Employment aid programme in Malta, het Actieplan Jeugdwerkloosheid in Nederland, de Portugese maatregelen om de tewerkstelling te ondersteunen van werknemers met lage lonen, de Slowaakse steun aan kwetsbare groepen werkzoekenden, de "Young persons guarantee" in het Verenigd Koninkrijk, het Noodplan voor het aannemen van werklozen in Cyprus en vele subsidies aan werkgevers om werklozen in dienst te nemen zoals die in onder andere Estland of Litouwen

196 Zie het Poolse overheidsprogramma "Solidariteit van de generaties", NAD blz. 37 of het Franse beleid m.b.t. senioren, NAD blz. 42

197 Zie bijvoorbeeld het Belgische NAD, deel 5.7 en 5.9, het Franse NAD blz. 40 en 53, het Nederlandse NAD blz. 46, het Spaanse NAD blz. 11

20 jaar lang heeft de EU geprobeerd om nieuwe vormen van arbeidsovereenkomsten met de juiste kaders te bevorderen. Maar in de meeste landen lopen juridische en maatschappelijke kaders die herstructureringen willen aanpakken, achter op deze ontwikkeling als het gaat om het beheren van ontslagen. Ze houden meestal, en soms uitsluitend, rekening met arbeidsverhoudingen van onbepaalde duur. Telkens wanneer er herstructureringen plaatsvinden, blijft de kwestie van de ongelijke behandeling dus zeer gevoelig, en deze kwestie heeft zich extra scherp afgetekend door de recente economische crisis.[198]

4.2. Kaders en maatregelen

HERSTRUCTURERING ZONDER COLLECTIEF ONTSLAG: INTERNE VERSUS EXTERNE FLEXIBILITEIT

Interne flexibiliteit om herstructurering aan te pakken was een populaire tactiek in de jaren 90. Een dergelijke flexibiliteit is populair bij de vakbonden, die vertrouwden op hun vermogen om te handelen en beslissingen van de onderneming te beïnvloeden, wordt in veel landen ondersteund door wetgeving of jurisprudentie - zie onder andere de Belgische, de Estse, de Franse, de Litouwse, de Luxemburgse en de Sloveense nationale achtergronddocumenten[199] – en heeft tot doel om van ontslag een laatste redmiddel te maken, want het verplicht de werkgever om eerst naar alternatieven te zoeken voor ontslag. Zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3,[200] kan dit op verschillende manieren worden bereikt met onder meer:

- ontwikkeling van interne en zelfs sectorale arbeidsmarkten (zoals in Duitsland[201]), met behulp van training, interne arbeidsbureaus, werkverdelingsafspraken, en jobrotation (zoals in Denemarken[202]), of arbeidstijdrekeningen (zoals in Oostenrijk, Duitsland en tot op zekere hoogte Slowakije[203]);
- werktijdverkorting, met inbegrip van verlengde arbeidsduurverminderingsregelingen, die als gevolg van de crisis wijd verspreid zijn, maar ook tijdelijke schorsing van arbeidsovereenkomsten en tijdelijke werkloosheid;
- aanpassingen van de loonkosten zoals loonbevriezing of -verlaging, hoewel deze controversieel zijn wanneer ze zich voordoen.

198 Met collectief ontslag wordt bedoeld beëindiging van contracten van onbepaalde duur, waarbij andere niet worden meegerekend: uitzendwerk, contracten van bepaalde duur enz.

199 Zie het Estse NAD blz. 18, Franse NAD blz. 39, het plan voor baanbehoud in het Luxemburgse NAD blz. 21-2, Litouwse NAD blz. 18, Sloveense NAD blz. 23-24

200 Zie Hoofdstuk 3, deel 3.1.Maatregelen om ontslagen te voorkomen, blz. 41-49

201 Zie de case van het Keulse Universiteitsziekenhuis in Hoofdstuk 2, kader 9, blz. 36 en het Duitse NAD, deel 6, blz. 39

202 Zoals uitgelegd in het Deense NAD blz. 33-34

203 Zie hier de Flexikonto, zoals beschreven in Hoofdstuk 3, kader 10. blz. 43

Werkgevers staan echter minder positief tegenover interne flexibiliteit omdat ze het minder overtuigend vinden en soms niet haalbaar. In landen[204] zoals Griekenland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en veel nieuwe lidstaten, is interne herinschakeling geen gangbare praktijk. Aan de andere kant, doet dit geen afbreuk aan externe flexibiliteitsmaatregelen die veel verder ontwikkeld zijn. Behoud van werkgelegenheid, of het redden van mensen, is een dilemma dat cruciaal lijkt te zijn in de hele EU, waarbij de meeste landen[205] niet in staat zijn om overtuigende resultaten te presenteren voor eender welke optie.

OPLEIDING EN ONDERWIJS: HET JUISTE INSTRUMENT?

Zoals we zagen in hoofdstuk 2[206] en 3[207] kreeg opleiding de voorkeur voor zowel het anticiperen op en beheren van herstructurering. Globaal genomen wordt het belang van onderwijs en levenslang leren in de hele EU overal erkend. Opleiding, scholing en bijscholing worden gezien als de sleutel tot het anticiperen of begeleiden van herstructurering, om werkloosheid te voorkomen of om een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Opleidingsbeleid werd ontwikkeld en aanzienlijk uitgebreid, met name tijdens de crisis, en dit omvat een complex geheel van actoren, kaders en budgetten in alle lidstaten. Er zijn veel voorbeelden, zoals: financiële steun, hervormingen van de beroepsopleiding,[208] validatie van vaardigheden verworven tijdens de opleiding of op de werkplek,[209] instanties die belast zijn met het ontwerpen, implementeren en het toezicht op opleidingen en programma's,[210] gerichte programma's voor verschillende groepen[211] (werklozen, migranten, vroegtijdige schoolverlaters, jongeren en laag opgeleide werknemers), initiatieven van sociale partners,[212] nieuwe rechten voor werknemers of vakbondsafgevaardigden.[213] Gegevens met betrekking tot de resultaten en effecten van deze initiatieven aan particulieren ontbreken echter in veel landen.

Hun effectiviteit en efficiëntie roepen allerlei vragen op:

- fondsen - zowel particulier als publiek - ontbreken meestal niet, maar de toegang tot deze fondsen kan nogal problematisch worden in termen van timing, met name de toegang van KMO's en laag gekwalificeerde personen; er zijn ook een aantal anomalieën in termen van verhoogde budgetten, die in veel gevallen onderbenut blijven;

---

204 Zie onder andere het Griekse NAD blz. 39, Spaanse NAD blz. 85, Bulgaarse NAD blz. 56 Tsjechische NAD blz. 22 Hongaarse NAD blz. 55, Poolse NAD blz. 64-65 en Britse NAD blz. 29

205 Met uitzondering tot op zekere hoogte van Denemarken en Zweden

206 Zie Hoofdstuk 2, blz. 33-34

207 Zie Hoofdstuk 3, deel Opleiding voor overgang en herintegratie blz. 57-59

208 In Portugal, in Hongarije, in het Verenigd Koninkrijk en sommige andere landen zoals beschreven in Hoofdstuk 2, blz. 33-34

209 Zie Hoofdstuk 2, blz. 34, Hoofdstuk 3 blz. 58-59 en ook Bijlage IV. Tabellen over validatie van ervaring met maatregelen aangenomen in Estland, Frankrijk, Nederland en Spanje

210 Zie bijvoorbeeld de Portugese adviesraden voor beroepskwalificatie of de Britse Nationale Commissie ter bevordering van kwalificatie en Bijlage II Maatregelen voor het anticiperen van herstructurering, deel 2, Ondersteuning van mensen: opleiding en ontwikkeling van competenties

211 Zie Bijlage IV, 3.10. Tabellen over opleiding voor overgangen

212 Zoals de Nederlandse gezamenlijke sectorfondsen (Hoofdstuk 2 blz. 32), de Franse methodeovereenkomsten (Hoofdstuk 2 blz. 34)

213 Zie het Franse individuele recht op opleiding, Hoofdstuk 2 kader 7 blz. 33 en de Britse ervaring met leerfondsen en leerafgevaardigden van de vakbonden, zoals beschreven in Bijlage II, deel 2, Ondersteuning van mensen: opleiding en ontwikkeling van competenties

- de houding ten aanzien van opleiding van zowel werkgevers als werknemers is niet noodzakelijkerwijs positief, zoals vermeld in diverse debatten tijdens de nationale seminars,[214] en opleiding, als onderdeel van een cultuur van verandering kan slecht ontwikkeld zijn bij zowel werkgevers als werknemers;
- het implementeren van opleidingsprogramma's tijdens herstructurering, of in combinatie met programma's voor arbeidsduurvermindering heeft niet geleid tot belangrijke verbeteringen;[215]
- opleidingsprogramma's schieten soms tekort met betrekking tot doelgerichtheid van de inhoud, methoden[216] en deelnemers.

Daarom moet opleiding waarschijnlijk goed doordacht worden met betrekking tot:

- haar rol als een instrument dat gecombineerd kan worden met andere zoals counseling en beroepsovergang;
- haar doelgroepen en vooral de meest kwetsbare groepen;
- haar timing, om opleiding sneller beschikbaar te maken wanneer er herstructurering plaatsvindt;
- haar benadering van zowel de werkgevers, en vooral KMO's, en de werknemers, met name zij die lager opgeleid zijn of over minder kwalificaties beschikken,
- haar inhoud, zodat opleiding beter aangepast kan worden aan de individuele behoeften en capaciteiten.

HERINSCHAKELINGS- EN OVERGANGSINSTRUMENTEN: ONTWIKKELINGEN EN BEPERKINGEN

Als opleiding wordt beschouwd als een belangrijke maatstaf voor het vermijden of beheren van herstructurering, spelen andere maatregelen en kaders, die uitgebreid aan bod zijn gekomen in hoofdstuk 3 (blz. 55-59),[217] een steeds grotere rol. De meeste hiervan zijn bedoeld om de overgang naar een andere baan te vergemakkelijken, of om werklozen minder lang werkloos te laten blijven.

Wanneer in Duitsland herstructurering onvermijdelijk wordt, is de "beroepsovergangsregeling" het voornaamste mechanisme om de herstructurering op een maatschappelijk verantwoorde manier te beheren.[218] Het basisidee van deze regelingen is om werkloosheid te voorkomen door de tewerkstellingstatus te verlengen tot na het einde van de opzegtermijn en deze extra tijd te gebruiken voor beroepsheroriëntatie, opleiding en hulp bij het zoeken naar werk. Oostenrijk heeft arbeidsstichtingen opgericht op bedrijfs- en regionaal niveau, alsook specifieke stichtingen voor failliete bedrijven.[219] Frankrijk en België hebben omschakelingscellen

[214] Zie het Ierse NAD en het verslag van het Deense nationale seminar.
[215] Zie het Duitse NAD blz. 24 en Franse NAD blz. 28 en 33
[216] Zie het verslag van de nationale seminars van Denemarken, Griekenland en Cyprus
[217] Zie ook Bijlage IV tabellen over ontslag en overgang naar een nieuwe baan
[218] Zie hoofdstuk 3, blz. 22
[219] Zie het Oostenrijkse NAD blz. 65-66

opgericht, die in Frankrijk voornamelijk privé zijn en in België (Wallonië) vooral publiek.[220] In Spanje daarentegen moedigt het arbeidsmodel, in zijn totaliteit, beroepsovergang niet aan.[221] Hier maakt het bestaan van een gesegmenteerde en bijna tweeledige arbeidsmarkt (opgesplitst in contracten voor onbepaalde duur en tijdelijke contracten) functionele mobiliteit moeilijk. Daarom is het gebruik van externe herinschakeling via gespecialiseerde ondernemingen die nog juridisch genormeerd moeten worden, ook zeldzaam. In Ierland[222] beschouwen de meeste belanghebbenden omscholing en outplacement eerder als maatregelen die worden aangeboden als een routinekwestie en niet alleen in een crisissituatie.

Naast overgangsregelingen hebben veel landen actieve arbeidsmarktmaatregelen ingevoerd om overgangen te vergemakkelijken, zoals:

- geografische mobiliteitsregelingen voor zowel werknemers als werklozen zoals die ontwikkeld zijn via specifieke programma's in vele landen,[223] en incentives en instanties, zoals de Nederlandse regionale mobiliteitscentra;[224]
- beleid om de overgang naar een nieuwe baan te vergemakkelijken vóór het ontslag, zoals het "congé de mobilité" (mobiliteitsverlof) geïntroduceerd in Frankrijk,[225] of de Deense werkverdelingsafspraken, die waardevolle instrumenten worden geacht tijdens overgangsperioden;[226]
- geïndividualiseerde diensten die door sommige ADO's aan bedrijven worden geleverd (Litouwen, FAS in Ierland);
- werkzekerheidsstichtingen die enige tijd geleden ontwikkeld zijn in Zweden via sociale dialoog, zoals beschreven in hoofdstuk 3 (vak 12, blz. 55);
- specifieke stichtingen zoals de staalstichting[227] opgericht in Hongarije via sociale dialoog en gebaseerd op de noodzaak om een overgang te maken tussen ontslag en toegang tot de open arbeidsmarkt.

Deze overgangsinstrumenten zijn echter niet helemaal overtuigend en soms is er nog steeds een gebrek aan actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen, alsmede een gebrek aan evaluatie, zoals vermeld onder andere in relatie tot België, Estland en Duitsland. In Spanje worden sociale plannen van weinig invloed geacht,[228] terwijl in Ierland de vakbonden het moeilijk vinden om ontslagen werknemers te overtuigen om aan actieve arbeidsmarktregelingen deel te nemen. Frankrijk beschikt over vele herinschakelingsinstrumenten, maar met een ongelijke toegang voor werknemers en bedrijven. De Oostenrijkse arbeidsstichtingen zijn duur en veel bedrijven kunnen ze zich niet veroorloven. De Hongaarse ervaring met een staalstichting werd beschouwd als zeer efficiënt, maar economisch kwetsbaar.[229] In Duitsland ontbreekt zowel een positieve beleidsagenda voor de overgang naar een nieuwe baan als een eenvoudige institutionele

220 Zie Bijlage IV 3.9. Tabellen over ontslag en overgang naar een nieuwe baan
221 Zoals vermeld in het Spaanse NAD blz. 8
222 Volgens het verslag van het Ierse nationale seminar
223 Zie Bijlage IV Tabellen 15 Geografische mobiliteit
224 Beschreven in Bijlage IV, 3.9. Tabellen over ontslag en overgang naar een nieuwe baan
225 Zie Hoofdstuk 3, blz. 58
226 Zie het Deense NAD blz. 33-34
227 Zie het Hongaarse NAD blz. 33
228 Zoals vermeld in het Spaanse NAD, blz.
229 Volgens het verslag van het Hongaarse nationale seminar

vormgeving.[230] In Italië werd de noodzaak van een universele dekking van de overgangsregelingen sterk benadrukt.[231]

Vanwege het feit dat herstructurering plaatsvindt op een continue basis, zal de steun voor de overgang naar een nieuwe baan een centraal thema worden. Bestaande regelingen staan voor tal van uitdagingen, zoals:

- de noodzaak om hun resultaten zichtbaarder en overtuigender te maken om aan geloofwaardigheid te winnen, vooral onder werknemers;
- de noodzaak om brede, of universele, dekking te verkrijgen en niet te worden beperkt tot bepaalde bedrijven of sectoren;
- de noodzaak om duidelijk te worden ondersteund als belangrijkste instrument van de sociale partners en op beleidsniveau.

VERVROEGDE UITTREDING EN ONTSLAGVERGOEDINGEN: NOG STEEDS OP DE AGENDA

Al vele jaren heeft het Europese beleid actief arbeidsmarktbeleid gestimuleerd, dat het boven passief arbeidsmarktbeleid verkoos als een manier om zowel herstructurering als werkloosheid te beheren. Dit beleid wijkt af van de meest voorkomende maatregelen die in het verleden toegepast zijn, zoals uittreding uit de arbeidsmarkt, met name vervroegd pensioen of invaliditeitsuitkeringen, en de financiële compensatie voor ontslagen werknemers, met name door ontslagvergoedingen en werkloosheidsuitkeringen.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 (blz. 49-51) wordt in vele nationale achtergronddocumenten, zoals die voor België, Finland, Griekenland, Nederland, Litouwen, Polen, Spanje en Slowakije, vermeld dat er nog steeds gebruik gemaakt wordt van vervroegde uittreding en dat deze maatregel nog altijd zeer populair is onder werknemers. En zelfs in landen[232] waar de overheid duidelijk minder stimulansen biedt voor vervroegde uittreding, zoals België, Frankrijk en Duitsland, om zo het gebruik van vervroegde uittreding slechts in uitzonderlijke gevallen aan te moedigen, zijn de resultaten nogal gemengd. Grote en rijke bedrijven, zoals die in de banksector, maken gebruik van op maat gemaakte regelingen voor vervroegde uittreding, vaak volledig gefinancierd door het bedrijf. Vervroegde uittreding wordt ook gebruikt voor herstructurering in de publieke sector bij overheidsbedrijven en openbare lichamen die herstructurering ondergaan.

Alle EU-lidstaten kampen met een vergrijzende bevolking, demografische langetermijntrends en financiële problemen. Daarom focust openbaar beleid zich nu op een forse verlaging van stimulansen voor vervroegde uittreding. In de meeste landen zijn echter in het beste geval pas resultaten te verwachten op de middellange termijn.

Veranderende attitudes, werknemers van 50-60 jaar aan het werk houden, en verbetering van de werkomgeving en gezondheid op het werk, zijn belangrijke uitdagingen waaraan nog niet is voldaan.

[230] Zie het Duitse NAD blz. 51-52
[231] Zie het Italiaanse NAD blz. 59
[232] Zie bijvoorbeeld het Belgische NAD deel 5.3.1

Ontslagvergoedingen zijn zeer belangrijk[233] in het kader van het ontslag van werknemers[234], zoals beschreven in hoofdstuk 3 (blz. 51-52). Zelfs wanneer ze niet verplicht zijn door de wet zoals in Duitsland, maken ontslagvergoedingen gewoonlijk deel uit van de sociale plannen of sociale pakketten. Meestal wordt het niveau van de ontslagvergoeding vastgesteld door arbeidswetten of collectieve overeenkomsten. Rechtbanken[235] kunnen een belangrijke rol spelen voor de werknemers die geen recht hebben op een ontslagvergoeding in sociale plannen van de bedrijven (bijvoorbeeld in Duitsland), voor werknemers die klagen over de eerlijkheid van ontslagen (Spanje en Frankrijk), of met betrekking tot de ontslagvergoedingen waar werknemers recht op hebben, maar die niet betaald worden (Litouwen). In veel gevallen[236] worden extra betalingen - tot 2-3 keer het jaarsalaris – overeengekomen in bedrijfsovereenkomsten. Over het algemeen blijft de kwestie van de ontslagvergoeding een zeer gevoelig onderwerp.[237] In landen zoals Spanje en Roemenië heeft regelgeving recent de niveaus van de ontslagvergoedingen verlaagd, maar voor de meeste werknemers blijft dit de favoriete maatregel. Volgens het Roemeense nationale achtergronddocument, zien veel werknemers die geconfronteerd worden met de dreiging om hun baan te verliezen, de ontslagvergoeding als een voldoende winstgevende deal om een aantal van hen aan te moedigen vrijwillig te kiezen voor ontslag. In Ierland zijn ontslagprocedures en ontslagvergoedingspakketten de gebruikelijke reactie op ontslag, maar er is onvoldoende onderzoek gedaan naar het gebruik ervan. Sommige deskundigen denken dat ontslagvergoedingen niet alleen een proactieve houding ten aanzien van werk ontmoedigen, maar ook de aanwerving van medewerkers voor bepaalde duur (Spanje) begunstigen, of grootschalige emigratie veroorzaken (Roemenië).

Daarom zien veel experts een mogelijke tegenstrijdigheid tussen de logica van sociale compensatieplannen, en de logica van beroepsovergang en herinschakeling.[238] Onderwerpen die besproken moeten worden zijn onder meer of een ontslagvergoeding moet worden aangeboden bij ontslag in verband met herstructurering, en of er een eventuele wisselwerking is tussen lagere ontslagvergoedingen en een actiever arbeidsmarktbeleid. Dergelijke gevoelige kwesties staan echter niet uitdrukkelijk op de agenda van de sociale partners of de bredere politieke agenda. In samenlevingen die mensen in nood sterk ondersteunen, zou een dergelijke regeling niet alleen duidelijke steun voor activerende maatregelen vereisen, maar ook een enorme inspanning om ze overtuigend te maken in termen van zowel instrumenten als uitkomsten. Bovendien moeten ze van toepassing zijn op alle types van herstructurering waarbij gedwongen ontslagen vallen. De vraag is of de belangrijkste belanghebbenden er klaar voor zijn?

REGELGEVINGSKADERS: PROBLEMEN EN NIVEAUS

In sommige landen, zoals België, Slovenië, Spanje en Frankrijk, staat de wetgeving ter discussie:[239] kwesties, zoals de kosten van ontslag, de duur van de procedures, en de plichten van de werkgevers als het gaat om herinschakeling van ontslagen werknemers zijn bekritiseerd

233 Zie Hoofdstuk 3, blz. 51-52
234 Behalve in enkele landen als Denemarken of Zweden, waar het geen gangbare praktijk is.
235 Zie bijvoorbeeld het Duitse NAD blz. 36
236 Zie onder meer het Ierse NAD blz. 33 en 71, Franse NAD blz. 42, Roemeense NAD blz. 38-40
237 Zie bijvoorbeeld het Spaanse NAD blz. 33-34
238 Zoals vermeld in het Duitse NAD en verder ontwikkeld hierboven in Hoofdstuk 3, blz. 57-59
239 Zie het Belgische NAD deel 5.7, Sloveense NAD blz.62, Spaanse NAD blz. 54-57, Franse NAD blz. 53 en 60

door de werkgevers. In Cyprus[240] lijkt de bescherming van de rechten van de werknemers op vergoedingen in geval van een faillissement van een onderneming niet voldoende.

Sociale bescherming staat ook op de agenda: verschillende landen (Frankrijk, Letland en Polen bijvoorbeeld[241]) hebben wijzigingen aangebracht in hun regels en wetgeving met betrekking tot werkloosheidsuitkeringen. In sommige gevallen zijn werkloosheidsuitkeringen aangepast, in andere gevallen zijn de maximumperioden voor werkloosheidsuitkering herzien. In Portugal[242] introduceerde een recente wet een plafond voor het aantal werknemers - 20% tot 25% van de beroepsbevolking - dat van een werkloosheidsuitkering kan gebruikmaken in het geval van herstructurering.

De huidige economische crisis wordt in verschillende landen gezien als een "stresstest" en als een stimulans voor de heropening van de debatten en het zoeken naar trade-offs. Terwijl in Denemarken bestaande maatregelen en de "flexizekerheid gouden driehoek" goed werken en als nuttig beschouwd worden,[243] is flexizekerheid in landen zoals Luxemburg en Frankrijk,[244] nog steeds een controversieel onderwerp als gevolg van het gebrek aan evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid. In Finland werd het nieuwe concept "veranderingszekerheid"[245] besproken met betrekking tot zijn duurzaamheid in de context van de economische crisis.

Als het gaat om EU-wetgeving, heeft de EU-richtlijn inzake collectief ontslag aanleiding gegeven tot een versterking van de nationale wetgeving inzake collectief ontslag in vele landen en vooral in enkele van de nieuwe lidstaten, zoals Bulgarije, Cyprus, Litouwen, Malta en Slovenië. Maar de praktische uitvoering lijkt ongelijk en dit doet de vraag rijzen of er behoefte is aan wijziging van de wetgeving, of zelfs nieuwe wetgeving. Verschillende landen hebben gesproken over de noodzaak van actualisering van de communautaire en nationale regelgeving in het licht van de noodzaak van gelijke behandeling van atypische werknemers tijdens herstructurering, omdat de meeste regels een onderscheid maken tussen opzeggingen voor contracten van onbepaalde duur en voor andere vormen van arbeidsverhoudingen. Dit heeft gevolgen wat betreft het in aanmerking komen voor de sociale plannen en ondersteuning, en toegang tot de overgangsbepalingen.

NIEUWE KWESTIES: GEZONDHEID EN TRANSNATIONALE HERSTRUCTURERING

Deelnemers aan de nationale seminars in verschillende landen[246] vermelden psychologische en medische problemen in verband met herstructurering en werkloosheid. Voor de meeste landen is dit echter een nieuw probleem waarvoor er weinig gegevens en nauwelijks specifieke studies beschikbaar zijn. Bovendien zijn de werknemersvertegenwoordigers of de bedrijfsleiders zich niet bewust van de noodzaak om deze kwestie bij het beheren van herstructureringsprocessen te

240 Volgens het verslag van het Cypriotische nationale seminar.

241 Zie voor voorbeelden het Poolse NAD blz. 41, Letse NAD blz. 21.

242 Zie het Portugese NAD blz. 45

243 Ook al ondervinden sommige sectoren (de bouw) problemen met opleiding en diploma's,

244 Volgens het verslag van de nationale seminars

245 Beschreven in Bijlage IV 3.9. Tabellen over ontslag en overgang naar een nieuwe baan; zie ook het Finse verslag van het nationale seminar

246 Het Spaanse NAD blz. 79, Bulgaarse NAD blz. 48, zie ook het Estse, Franse, Duitse en Zweedse verslag van het nationale seminar

betrekken. Daarom maakt de gezondheidsdimensie, ondanks het toenemende belang, vooral in tijden van crisis, meestal geen deel uit van de onderhandelingen over herstructurering. Toch heeft een aantal deelnemers aan het seminar, zoals in Oostenrijk,[247] gewezen op de noodzaak om gezondheidsrisico's te beperken voor oudere werknemers om hen te behouden op de werkvloer, en om hun ervaring te gebruiken binnen het herstructureringsproces. Estse seminardeelnemers wezen op de noodzaak voor psychologische ondersteuning en de Finse deelnemers spraken van de noodzaak om zorg te dragen voor de psychologische omgeving van het beroepsleven.[248] In Frankrijk drong het ministerie van Arbeid er bij grote bedrijven op aan om over stress te onderhandelen in het kader van de herstructurering.

Het kan gesteld worden dat er steeds meer aandacht is voor gezondheid als een ernstig probleem in herstructurering. Maar het is niet duidelijk of deze verhoogde aandacht bijkomende gezondheidsmaatregelen bevat, of meer geschikte vormen van communicatie, beheer en ondersteuning behoeft. Het is ook onduidelijk of operationele instrumenten beschikbaar zijn om bedrijven, en met name KMO's, in staat te stellen proactief te zijn op dit gebied.

Kader nr. 15

Transnationale herstructurering is niet vaak besproken in de nationale seminars, hoewel het voorkwam in enkele casestudies en nationale achtergronddocumenten. Multinationale bedrijven zetten de standaard in sommige landen (bijvoorbeeld Bulgarije en Polen),[249] maar het blijft de vraag of er sprake is verspreiding van de goede praktijken, zodat ze op hun beurt de nationale en lokale praktijk kunnen beïnvloeden. In andere landen,[250] zoals België, Duitsland, Ierland of Hongarije, werden multinationals met het hoofdkantoor buiten het land bekritiseerd omdat ze lokale vestigingen, het lokale management en de lokale werknemersvertegenwoordigers niet wilden betrekken bij het anticiperen van herstructurering of om tijdig informatie te ontvangen en betrokken te worden bij de voorafgaande consultatieprocedures. Dit roept onder andere de kwestie op van hoe effectief de Europese ondernemingsraden (EOR) zijn bij de aanpak van herstructurering. Naar de mening van de Ierse en Zweedse nationale seminardeelnemers,[251] spelen de EOR geen effectieve rol, terwijl de EOR volgens de Franse deelnemers een impact beginnen te hebben.[252]

Naast EOR-kaders is er een vraag of gemeenschappelijke regels moeten worden opgesteld voor transnationale herstructurering om eerlijke concurrentie en een eerlijke behandeling van werknemers, waar ze ook werken in de EU, te waarborgen. Dit blijft een open vraag, rekening houdend met het feit dat in de afgelopen jaren geen enkele bereidheid is getoond voor een gedragscode op dit gebied, en het feit dat de Europese sociale partners er niet in geslaagd zijn om tot een akkoord te komen over deze kwestie in 2003.

247 Zie het Oostenrijkse NAD blz. 75
248 Zie het Finse NAD blz. 43
249 Zie het Bulgaarse NAD blz. 41, Poolse NAD blz. 64
250 Zie het Belgische NAD deel 3.8, Duitse NAD blz. 59, Ierse NAD blz. 22, Hongaarse NAD, blz.55
251 Zie het Ierse NAD blz. 22 en Zweedse NAD blz. 44
252 Zie het Franse NAD blz. 60

4.3 Slotopmerkingen: herstructurering, de crisis en hun driedubbele effect

In dit hoofdstuk werd getracht om de dynamiek te beschrijven van elk van de belangrijkste belanghebbenden die betrokken is bij herstructureringen. Het toonde ook aan hoe de crisis heeft bijgedragen aan de veranderende verantwoordelijkheden, kaders en instrumenten. Er werd ook gewezen op enkele belangrijke en gevoelige kwesties en dilemma's, waarvan de meeste nog steeds op de nationale agenda staan. Er moet aan herinnerd worden dat herstructureringen, ongeacht of ze al dan niet verband houden met de crisis, niets nieuws zijn, hoewel het tempo door de crisis versneld werd. Toekomstprognoses zien geen vertraging in de omvang van de herstructureringen. Wat de gevolgen betreft, kunnen herstructureringen worden gekenmerkt als een fenomeen met een driedubbel effect:

i. Een schokeffect: hoewel herstructureringen worden beschreven als een dubbelzijdig fenomeen (een positief, een negatief), moet worden erkend dat veel herstructureringsprocessen in de EU leiden tot inkrimping, outsourcing en fusies waarbij meer banen verloren gaan dan er bij komen. De crisis is in veel landen een schok geweest voor particulieren, bedrijven, sociale partners, en de openbare diensten voor arbeidsvoorziening. Naast het vergroten van de omvang van de herstructurering, kan dit leiden tot wantrouwen, paniek, korte termijn hamsteren, een behoefte aan bescherming, en druk in het voordeel van protectionisme.

ii. Een onthullend effect: Warren Buffett zei ooit dat je bij laagwater kunt zien wie aan het zwemmen was zonder een badpak. Hierbij dacht hij aan kwetsbare bedrijven zoals banken en vermogensbeheerders, die zich bezighouden met speculatie en korte termijn financieringen. Deze uitspraak kan worden uitgebreid tot het economische en sociale beleid met betrekking tot herstructureringen. Herstructureringen en de crisis werken als een stresstest voor het anticiperen, voorbereiden en beheren van herstructureringen prognoses, mechanismen voor vroegtijdige waarschuwing en beheersmaatregelen werken nog niet bevredigend, opleiding blijft gedeeltelijk ineffectief, en de ondersteunings- en overgangsinstrumenten zijn nog onvolledig en zijn nog niet van toepassing op vele risicogroepen. Maar de crisis en herstructureringen laten zien hoe innovatieve bedrijven, sociale partners en overheidsinstanties kritieke situaties kunnen overwinnen en de sociale cohesie kunnen behouden door het implementeren van economische en sociale maatregelen.

iii. Een versnellend effect: met de EU die in een bredere context geconfronteerd wordt met mondialisering, structurele veranderingen en uitdagingen rond de vergrijzing, zal het tempo van de herstructureringen toenemen in zowel private als publieke sectoren. Tegenstellingen tussen economische prestaties en ondersteuning van mensen worden verergerd door de overheidsschuld en aanpassingsplannen. Het goede nieuws is dat uitgebreide herstructureringen en de recente economische crisis de debatten hebben heropend over de rol van de belangrijkste belanghebbenden. Overheden, bedrijven, sociale partners, lokale gemeenschappen en andere belanghebbenden zullen nieuw beleid en herstructureringsmodellen moeten ontwikkelen en zullen alternatieve manieren moeten vinden om met de huidige en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden.

Conclusies

5

Het doel van dit rapport was om bij te dragen tot een beter begrip van de verschillende maatregelen die beschikbaar zijn voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen in de 27 lidstaten van de Europese Unie. In hoofdstuk 1 definieerden we herstructureringen als elke wijziging in de structuur van een organisatie die een impact heeft op de werkgelegenheid of de arbeidsvoorwaarden voor de werknemers. Verder gaven wij aan dat de maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen zijn veranderd, zowel wat hun verspreiding als hun karakter betreft. Herstructureringen worden niet langer alleen gezien als een manier om te reageren op de economische crisis, maar is in veel landen van strategisch belang voor de economische ontwikkeling en het concurrentievermogen op de langere termijn. De wijze waarop de lidstaten herstructureringen beheren, staat centraal in de ambities van regeringen om de werkloosheid te bestrijden en duurzame economische groei te ontwikkelen. De recente economische crisis heeft geleid tot de ontwikkeling en implementatie van nieuwe maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen in overeenstemming met deze ambities. Enerzijds wordt dit bereikt door het wijzigen en het verbeteren van eerder vastgestelde maatregelen gericht op het redden van banen om collectieve ontslagen en stijgende werkloosheid te voorkomen. En aan de andere kant, door te experimenteren met en het testen van nieuwe maatregelen om de belanghebbenden bij de voorbereiding van herstructureringen te betrekken en ontslagen werknemers te stimuleren en activeren om hen te helpen in hun overgang naar een nieuwe baan. Het vergemakkelijken van een veilige overgang naar een nieuwe baan kan als een onbereikbaar doel worden beschouwd wanneer de economische omstandigheden in bedrijven niet duurzaam zijn. Indien goed beheerd en ondersteund kan het echter ook betere mogelijkheden bieden voor de economische ontwikkeling van de werknemers op de lange termijn.

Om een beter begrip te krijgen van hoe deze verschillende maatregelen in de praktijk worden uitgevoerd en in welke mate zij bijdragen aan het duurzaam concurrentievermogen op de langere termijn, heeft dit project voorbeelden verzameld van maatregelen om herstructureringen te anticiperen en te beheren in alle 27 EU-lidstaten, en ze gedocumenteerd in nationale achtergronddocumenten en seminars georganiseerd met tripartiete belanghebbenden in elk land om hun effectiviteit en efficiëntie te bespreken en evalueren.

Het doel was niet alleen een beter begrip van de bestaande en innovatieve herstructureringsmaatregelen in elke lidstaat te kweken, maar ook om lessen te identificeren die naar andere landen in Europa verspreid kunnen worden. Omdat de Europese Unie een project is dat herstructureringen impliceert en creëert in de lidstaten, kan dit rapport bovendien ook bijdragen aan de debatten over hoe de Europese Unie zou kunnen bijdragen aan het bevorderen van de ontwikkeling van duurzame maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructurering in heel Europa.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van dit project samengevat en besproken. Eerst volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het project gebaseerd op de uitkomsten van de vorige vier hoofdstukken in dit rapport. Met dit als basis worden vervolgens de bevindingen besproken met betrekking tot meer algemene vragen over maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructurering in de lidstaten. Ten slotte zal het een samenvatting geven van de belangrijkste bevindingen en bijdragen van het project en suggesties doen voor de verdere ontwikkeling als gevolg van het project.

5.1 Anticiperen en beheren van herstructurering

Hoewel er geen algemene overeenstemming over het concept van anticipatie, noch over het concept van herstructureringen is, hebben maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen in de 27 lidstaten van de EU een groot aantal kenmerken gemeenschappelijk. In alle landen zijn een aantal maatregelen beschikbaar om te anticiperen op economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, omdat alle landen over wettelijke kaders beschikken, die regelen hoe herstructureringen moeten worden beheerd. Ze beschikken allemaal over overheidsdiensten die arbeidsmarktbeleid initiëren om de werkloosheid zo goed mogelijk terug te dringen, rekening houdend met de omstandigheden in de verschillende landen. Dit project had niet de bedoeling om deze wettelijke kaders en dit arbeidsmarktbeleid te evalueren, maar om de maatregelen te beschrijven en te bespreken die vooral te maken hebben met het anticiperen op en het beheren van herstructureringen, d.w.z. veranderingen in organisaties die een impact kunnen hebben op de tewerkstelling of de arbeidsomstandigheden van de werknemers. De vorige hoofdstukken bieden een meer gedetailleerde beschrijving van deze maatregelen: in dit deel worden de belangrijkste opmerkingen samengevat.

In de eerste plaats is in verschillende lidstaten veel energie gestoken in prognoses en het voorspellen van de economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Deze activiteiten zijn belangrijk, omdat ze kaders voor verlicht toekomstgericht beleid vormen, dat bijdraagt aan de voorbereiding van actoren op toekomstige herstructureringen. Zoals vermeld in hoofdstuk 2, hebben prognosegerichte maatregelen ook beperkingen wanneer de kennis en informatie die in deze prognoses zijn ontwikkeld, geïsoleerde eilanden blijven en niet op grote schaal verspreid worden onder de actoren in de samenleving. Maar er zijn ook anticiperende maatregelen die gericht zijn, niet alleen op het voorspellen van de toekomst, maar ook op het maken en veranderen van de toekomst, zoals strategische initiatieven en dialoog met een breed scala van actoren op nationaal, regionaal of sectoraal niveau. Deze worden wellicht niet altijd gezien als rechtstreeks in verband staand met herstructureringen, maar ze hebben belangrijke gevolgen, omdat ze het potentieel hebben om een proces van verandering te initiëren, en een gemeenschappelijk begrip en strategie te creëren voor de manier waarop het grondgebied, de sector of bedrijf in de toekomst moet ontwikkelen. Regionale initiatieven om investeringen aan te trekken en/of innovatie te stimuleren kan ook positieve effecten hebben wanneer zij bijdragen tot het scheppen van betere voorwaarden voor de toekomstige werkgelegenheid en de afhankelijkheid van afzonderlijke werkgevers of sectoren in regio's verminderen. Dergelijke toekomstgerichte betrokkenheid kan zorgen voor goede platforms voor de nodige dialoog en samenwerking als zich economische moeilijkheden voordoen. Anticiperende maatregelen bieden dus goede mogelijkheden om betrokkenen te informeren, hen te betrekken bij de besluitvorming en hen voor te bereiden op komende moeilijkheden. Maar een gebrek aan een grondige evaluatie maakt het moeilijk om te beoordelen hoe effectief deze maatregelen concreet geweest zijn.

Ten tweede kunnen maatregelen voor het beheer van herstructureringen op bedrijfsniveau in twee verschillende categorieën worden opgedeeld. De eerste maatregelen zijn gericht op het vermijden van collectieve ontslagen en de tweede categorie betreffen maatregelen om de werknemers te ondersteunen wanneer collectieve ontslagen onvermijdelijk zijn. Door de overheid gefinancierde loonsubsidies en programma's voor arbeidsduurvermindering, gedeeltelijke

werkloosheid en tijdelijke werkloosheid worden aangeboden in verschillende lidstaten als een manier om werkgevers te helpen om ontslag te voorkomen. Maar zoals vermeld in hoofdstuk 3, worden er debatten gevoerd in de lidstaten met betrekking tot de houdbaarheid van deze maatregelen op de langere termijn, en of de dreiging van ontslag echt kan worden vermeden, dat wil zeggen of maatregelen zoals arbeidsduurvermindering slechts het leven van niet-levensvatbare bedrijven verlengt.

Wanneer collectieve ontslagen niet kunnen worden voorkomen, kunnen werkgevers een voorkeur hebben voor door de overheid gefinancierde regelingen voor vervroegde uittreding, maar deze zijn steeds minder beschikbaar. In veel lidstaten kunnen werkgevers gebruik maken van maatregelen om werknemers na hun ontslag te ondersteunen bij hun overgang naar een nieuwe baan, maar de dekkingsgraad van bedrijven en werknemers is zeer ongelijk, en de verantwoordelijkheid voor de kosten van dergelijke maatregelen is een onderwerp van discussie. Ondanks gemelde successen, lijkt het moeilijk om de vraag naar dergelijke maatregelen te stimuleren, vooral als royale subsidies voor andere soorten maatregelen beschikbaar zijn of wanneer, zoals in sommige lidstaten, werkgevers verplicht zijn om aanzienlijke ontslagvergoedingen te betalen. De beschikbaarheid van maatregelen voor het beheer van herstructureringen op het niveau van de onderneming is dus sterk afhankelijk van de prikkels en kaders die door de nationale regeringen geboden worden.

Ten derde worden maatregelen om werkgevers te ondersteunen bij hun inspanningen om ontslagen te vermijden en om werknemers te ondersteunen in hun zoektocht naar nieuwe banen voor, tijdens of na ontslag in de meeste lidstaten aangevuld met passieve en actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen, zoals werkloosheidsuitkeringen, werkgelegenheidssubsidies om de tewerkstelling van langdurig werklozen te stimuleren, en ondersteuning voor opleiding en onderwijs voor de beroepsbevolking. Deze maatregelen worden meestal gecoördineerd door de nationale openbare diensten voor arbeidsvoorziening, maar zijn niet altijd direct gerelateerd aan bedrijfsherstructureringen. In plaats daarvan worden deze maatregelen vooral gericht op degenen die al werkloos zijn, en niet degenen die moeten afvloeien. Toch hebben deze maatregelen een belangrijke rol te spelen bij het terugdringen van de werkloosheid en het inperken van de negatieve effecten van collectieve ontslagen. In sommige lidstaten zijn de maatregelen die door de openbare diensten voor arbeidsvoorziening worden aangeboden, de enige maatregelen met betrekking tot herstructureringen, en hun beperkte budgetten betekenen dat de beschikbaarheid ervan voor de werknemers die ontslagen worden, vrijwel onbestaand is. Maatregelen om herstructureringen op bedrijfsniveau te beheren kunnen dus worden aangevuld met een actief arbeidsmarktbeleid, maar dit vereist veel middelen en ontwikkeling in verschillende lidstaten.

In totaal zijn de maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen in Europa veranderd, zowel wat hun distributie als hun aard betreft. Ongeacht de redenen voor herstructureringen – collectief ontslag, fusies, sluitingen, outsourcing, off-shoring, substantiële veranderingen in de technologie, reorganisatie zonder ontslagen of verplaatsingen van ondernemingen - is het duidelijk dat herstructureringen een aanhoudend en permanent fenomeen zijn. Zoals waargenomen in alle lidstaten, is er geen reden om te geloven dat herstructureringen als fenomeen zullen verdwijnen zodra de huidige economische crisis voorbij is. Herstructureringen zouden integendeel zelfs kunnen versnellen en gevolgen hebben voor sectoren die tot nu minder blootgesteld zijn aan herstructureringen, zoals de overheidssector.

Uit nationale achtergronddocumenten die voortvloeien uit dit project blijkt ook dat herstructureringen voortdurend moet worden beheerd, en dat betere resultaten in zowel

economisch en sociaal opzicht worden bereikt wanneer er een zekere mate van samenhang tussen anticipatie, voorbereiding, beheer en follow-up is. Maar deze continuïteit is niet vaak evident en veel lessen uit herstructureringen worden vergeten in plaats van geleerd en toegepast. Een ander probleem is dat de overgang naar alternatieve werkgelegenheid een bredere dimensie van de werkgelegenheid inhoudt: met kwesties zoals de geestelijke gezondheid, sociale uitkeringen en cultuur van de werknemers, moet, hoewel dit niet gemakkelijk is, beter rekening worden gehouden door het werkgelegenheidsbeleid en arbeidsvoorzieningsdiensten.

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt ook dat herstructureringen niet langer een probleem zijn dat zich beperkt tot het niveau van de onderneming als het gaat om structurele veranderingen, en de gevolgen ervan gaan in de meeste gevallen verder dan de landsgrenzen. Daarom moeten werkgevers een dialoog op meerdere niveaus en met meerdere partijen aangaan, niet alleen om hun beslissingen uit te leggen en te bespreken, maar ook om gevolgen ervan te verzachten. De afgelopen decennia heeft men prioriteit gegeven aan de sociale dialoog binnen bedrijven en op het niveau van de onderneming. Uit veel nationale achtergronddocumenten blijkt dat een beter evenwicht kan worden gevonden als er ook een sectorale en territoriale dialoog zou plaatsvinden voor het opstellen van passende kaders en maatregelen.

Tenslotte zijn de meeste van de regelgevende kaders, op zowel EU- als nationaal niveau, ontwikkeld in een periode waarin de arbeidsverhoudingen voornamelijk werden gekenmerkt door contracten van onbepaalde duur. In dat opzicht is de situatie in veel lidstaten veranderd, met een groot deel van de beroepsbevolking werkzaam op tijdelijke contracten, als uitzendkrachten, of op burgerlijke of handelscontracten. Bij een herstructurering krijgen deze groepen vaak niet dezelfde behandeling als de meeste vaste werknemers met betrekking tot ondersteuning, uitkeringen, opleiding en de overgang naar een nieuwe baan. Om de ontwikkeling van een soort dualisme te vermijden, moet de eerlijkheid van de herstructureringsmodellen en het beleid in dit opzicht worden herzien.

De identificatie van methoden voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen in elk van de 27 lidstaten werd, zoals vermeld in hoofdstuk 1, gevolgd door besprekingen in de nationale seminaries over hun mogelijke efficiëntie en effectiviteit. Twee algemene opmerkingen kwamen voort uit deze discussies. Aan de ene kant hebben de deelnemers in de nationale seminaries bezorgdheid geuit over de gevolgen op de langere termijn van de genomen maatregelen om banen te redden en ontslagen te vermijden. Aan de andere kant hebben de deelnemers aangevoerd dat in veel gevallen maatregelen zo recent zijn uitgevoerd dat het nog niet mogelijk is om de gevolgen ervan te beoordelen. De debatten werden ook gekenmerkt door vragen over eerdere maatregelen, met name de cultuur om monetaire compensatie te verkiezen boven activerende maatregelen. Daarom is het moeilijk om te komen tot een duidelijke conclusie over de lessen die geleerd kunnen worden uit dit project in de verschillende lidstaten. Desondanks hebben we als gevolg van het project reden om twee meer algemene vragen met betrekking tot het anticiperen op en beheren van herstructureringen in de lidstaten te overwegen. De eerste heeft betrekking op de rol van de staat en de tweede op de verantwoordelijkheid van de werkgevers.

DE ROL VAN DE STAAT

Zoals voorgaande hoofdstukken duidelijk hebben aangetoond, nemen de nationale overheden, zoals de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, belangrijke rollen en verantwoordelijkheden op zich bij het anticiperen op en beheren van herstructureringen. Er zijn twee basisrollen:

(0) de eerste is regelgevend, om de regels voor de actoren in herstructureringsactiviteiten op te stellen, zoals de verantwoordelijkheid van werkgevers om de vertegenwoordigers van de werknemers te informeren en met hen te overleggen, en de eisen en verplichtingen van de werkgevers zouden zij besluiten om tot collectief ontslag over te gaan;

(1) de tweede is faciliterend, om de actoren te helpen de rol op zich te nemen die zij hebben gekregen in hun respectieve arbeidsmarkten en gewenste gedragspatronen te stimuleren bij werkgevers, werknemers en vertegenwoordigers van de werknemers.

In alle lidstaten nemen de regeringen deze twee rollen op de een of andere manier op zich. Tegelijkertijd hebben zich tijdens de huidige economische crisis verschuivingen tussen deze rollen voorgedaan. In verscheidene lidstaten worstelen regeringen om hun rol te vinden en die goed te spelen. Dit is vooral het geval in de nieuwe lidstaten, waar de regelgevingkaders relatief recent werden ingevoerd en de actoren nog ervaring moeten op doen in het uitoefenen van hun nieuwe rol. Deze landen hebben ook relatief beperkte beschikbare budgetten voor een actief arbeidsmarktbeleid dat gebruikt kan worden om gewenste gedragspatronen te stimuleren. In sommige van de oudere lidstaten doen regeringen hun best om af te stappen van de rol die ze speelden in het verleden. Er zijn ook lidstaten die onder druk van buitenaf het uiterste best doen om de rol die ze gespeeld hebben in het verleden, te behouden. Het duidelijkste voorbeeld van deze laatste categorie van lidstaten is Zweden, waar de sociale partners van oudsher een belangrijke rol gehad hebben in het beheer van herstructureringen en stemmen zijn gerezen die er bij de staat op aandringen om een actievere rol te spelen bij het nemen van maatregelen om sectoren en bedrijven in economische moeilijkheden te ondersteunen. Het is belangrijk om met deze diversiteit rekening te houden wanneer men probeert om de ontwikkeling van maatregelen te begrijpen voor het anticiperen op en beheren van herstructurering in de lidstaten.

DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE WERKGEVERS

Naast het identificeren van maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen in de Europese lidstaten, vestigt dit verslag ook de aandacht op vragen met betrekking tot de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de partijen die betrokken zijn bij herstructureringen. Werkgevers hebben, gezien hun eigen belangen en wettelijke verplichtingen, een belangrijke verantwoordelijkheid voor de wijze waarop herstructureringen geanticipeerd en beheerd worden. De aard van deze verantwoordelijkheid varieert van land tot land. Om vertekening door concurrentie tussen landen te vermijden, kan worden gesteld dat inspanningen moeten worden gedaan om te proberen om deze verantwoordelijkheden zoveel mogelijk te harmoniseren. Maar hoe kunnen werkgevers worden gestimuleerd om deel te nemen aan de sociale dialoog en hun verantwoordelijkheid op te nemen buiten hun onmiddellijke kortetermijnbelangen? Op dit punt zijn de bevindingen van dit project duidelijk.

Terwijl Europese richtlijnen stellen dat wanneer een werkgever collectief ontslag overweegt, er tijdig overleg met vertegenwoordigers van de werknemers moet plaatsvinden. Om een overeenkomst te bereiken, zijn er nog maar heel weinig voorbeelden beschikbaar die licht werpen op hoe een dergelijk overleg moet plaatsvinden en hoe dit kan bijdragen aan effectieve maatregelen die een vlotte overgang vergemakkelijken. Ondanks de wettelijke verplichtingen en ambities om de sociale dialoog te stimuleren, spelen vertegenwoordigers van de werknemers en de vakbonden zelden een actieve rol bij het anticiperen op en beheren van herstructureringen. Uit de beoordeling van de nationale achtergronddocumenten blijkt dat er een groot aantal voorbeelden van maatregelen zijn die het resultaat zijn van onderhandelingen en afspraken tussen de sociale partners. Verder blijkt een mogelijke trend naar een toenemend aantal van dergelijke overeenkomsten. Maar er is geen bewijs dat deze overeenkomsten het resultaat zijn van de wettelijke verplichtingen van werkgevers. Integendeel, in een aantal gevallen zijn maatregelen op basis van afspraken tussen de sociale partners het resultaat van de verantwoordelijkheden die door de staat zijn gegeven aan vertegenwoordigers van de werknemers of vakbonden. In België kan een bedrijf bijvoorbeeld toegang worden aangeboden tot door de overheid gefinancierde regelingen voor vervroegde uittreding als de werkgevers het eens zijn met de vakbonden in CAO's. In Oostenrijk worden bedrijven subsidies aangeboden voor de invoering van arbeidsduurverminderingsmaatregelen in plaats van ontslag van werknemers, op voorwaarde dat de werkgever een overeenkomst met de betreffende vakbond afsluit. In Zweden kunnen werkgevers gebruik maken van andere methoden voor het selecteren van werknemers voor ontslag dan het door het arbeidsrecht verplichte anciënniteitsbeginsel, als de vakbonden akkoord gaan in een collectieve overeenkomst. Deze lijst is niet volledig, maar dient als een illustratie van het feit dat vertegenwoordigers van de werknemers of de vakbonden in al deze gevallen toegang krijgen tot een aantal aantrekkelijke middelen (vervroegde uittreding in België, arbeidsduurverminderingsregelingen in Oostenrijk, het recht om alternatieve selectieprincipes te gebruiken in Zweden), die de werkgevers ertoe aanzetten om te komen tot een overeenkomst met de vakbonden.

Maar de vakbonden de macht geven om invloed uit te oefenen op het soort maatregelen dat wordt overeengekomen tussen de belangrijkste betrokkenen, betekent niet dat de werkgevers vrijgesteld zijn van hun verantwoordelijkheid voor de herstructurering: het is de werkgever die beslist of herstructureringsmaatregelen moeten worden geïnitieerd, en hij is dus altijd verantwoordelijk voor eventuele gevolgen van dat besluit. Maar het aanbieden van stimulansen aan werkgevers om te onderhandelen en het eens te worden met de vertegenwoordigers van de werknemers over de maatregelen die worden uitgevoerd tijdens de herstructurering, kan belangrijke gevolgen hebben voor de toekomstige samenwerking tussen de sociale partners, en een kader creëren voor een permanente sociale dialoog. De nationale overheden staan dus voor een moeilijke keuze met betrekking tot de rollen die zij aan de sociale partners moeten toebedelen en het soort gedrag dat tussen hen gestimuleerd moet worden. Verder moet ook een keuze gemaakt worden aan welke maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen prioriteit gegeven moet worden.

5.2 De belangrijkste bevindingen en verdere maatregelen

In dit rapport werden de verschillende maatregelen beschreven en geanalyseerd voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen in de 27 EU-lidstaten en hoe ze in elk land zijn waargenomen en besproken door belanghebbenden en deskundigen. Uit het rapport blijkt dat maatregelen voor het anticiperen en beheren van herstructureringen van groot belang zijn voor het lot van de werknemers, bedrijven en samenlevingen waarin zij worden uitgevoerd. Belangrijker nog toont het rapport het belang van sociale dialoog voor de uitkomst van de maatregelen, niet alleen voor hun directe effectiviteit, maar ook voor hun maatschappelijke acceptatie.

De belangrijkste bevinden van het project kunnen als volgt samengevat worden.

1. Het rapport heeft een breed scala aan maatregelen kunnen identificeren voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen in de 27 EU-lidstaten, zij het met een uiteenlopende mate van stabiliteit en duurzaamheid. De recente economische crisis heeft de manier waarop herstructureringen worden beheerd in een bepaalde richting gevormd, en verscheidene voorbeelden van innovatie en experimenten met nieuwe methoden werden geïdentificeerd. Maar in veel gevallen werden de maatregelen zo recent uitgevoerd dat het nog niet mogelijk is om de gevolgen ervan te beoordelen. Daarnaast ontbreken gegevens die een analyse van de omvang en de impact van herstructureringen in veel lidstaten mogelijk maakt. Er moeten verdere maatregelen worden genomen om databases te creëren die een systematische analyse van de langetermijngevolgen van herstructureringen en een onmiddellijke controle van de herstructureringsactiviteiten mogelijk maken.
2. De kracht van de Europese maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen kan gevonden worden in de variatie in praktijken en de sterke mate van bezorgdheid met het opvangen van de negatieve sociale gevolgen van herstructureringen die in alle lidstaten bestaan. De sociale dialoog tijdens herstructureringen kan echter versterkt worden. Er moeten maatregelen genomen worden over verdere stimulansen voor de werkgevers om te onderhandelen over overeenkomsten voor herstructureringsmaatregelen.
3. Maatregelen die gebaseerd zijn op de deelname van een brede waaier van actoren en ook kunnen dienen om constructieve strategieën te ontwikkelen om de toekomst vorm te geven, lijken een belangrijke rol te hebben, niet alleen in het anticiperen op herstructureringen, maar ook in het creëren van de noodzakelijke mate van bereidheid bij de betrokkenen wanneer een verandering plaatsvindt. Maatregelen om de regionale en sectorale dialoog te stimuleren met het oog op het creëren van langetermijnstrategieën moeten worden geïntensiveerd.
4. Hoewel maatregelen om ontslagen te voorkomen beschikbaar zijn in verschillende lidstaten, zijn hun gevolgen op lange termijn onzeker. Maatregelen om de overgang van de ontslagen werknemers naar een nieuwe baan te ondersteunen, lijken een sterke maatschappelijke acceptatie te hebben, maar de beschikbaarheid is beperkt en ongelijk tussen de lidstaten. Maatregelen moeten worden genomen om de vraag naar overgangsdiensten te stimuleren in landen waar dergelijke diensten niet beschikbaar zijn.

5. Hoewel Europese richtlijnen voorzien in gemeenschappelijke juridische kaders, zijn er belangrijke verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van beleid en maatregelen om herstructureringen te anticiperen en beheren. Verschillen tussen de lidstaten betreffen niet alleen het soort beleid dat beschikbaar is of de rol die overheden spelen bij de herstructurering. Het belangrijkste probleem in Europa op het gebied van maatregelen voor het anticiperen op en beheren van herstructureringen heeft betrekking op ongelijkheden tussen de lidstaten wat betreft de nadruk op en de beschikbare middelen voor het ontwikkelen van duurzame herstructureringspraktijken. Maatregelen moeten worden genomen om de wetgevende kaders te harmoniseren om zo een eerlijke concurrentie tussen de werkgevers in de lidstaten en een gelijke behandeling van werknemers te waarborgen, gebaseerd op drie belangrijke regelgevingskwesties: het mogelijk maken voor werkgevers om competitieve bedrijfsactiviteiten uit te oefenen, het waarborgen van de integriteit van collectieve arbeidsovereenkomsten, en tot slot zorgen voor duurzame overgangsfaciliteiten voor werknemers.