



Brussel, 13.12.2013
COM(2013) 882 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**EU-kwaliteitskader
voor anticipatie op veranderingen en herstructurering**

1. INLEIDING

In deze mededeling wordt een EU-kwaliteitskader voor anticipatie op veranderingen en herstructurering voorgesteld (hierna "het kwaliteitskader" genoemd). Dit bouwt voort op het groenboek "Herstructurering en anticipatie op veranderingen: uit de recente ervaring te trekken lessen" van 17 januari 2012¹ en op het verzoek van het Europees Parlement in zijn resolutie van 15 januari 2013 betreffende informatie voor en raadpleging van werknemers, anticipatie en beheer van herstructurering op grond van artikel 225 VWEU (het verslag-Cercas)².

Wij staan voor een enorme uitdaging. We moeten het tewerkstellingsniveau verhogen en werkloosheid bestrijden door meer gebruik te maken van actief arbeidsmarktbeleid en door het onderwijs- en opleidingssysteem te hervormen opdat werkzoekenden over de juiste vaardigheden beschikken en de bedrijven op competitieve arbeidskrachten kunnen rekenen. Dit vereist goede anticipatie en instrumenten om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt optimaal op elkaar af te stemmen. Het vergemakkelijken van bedrijfsaanpassing en arbeidsmarkttransities door beter te anticiperen op de behoeften aan menselijk kapitaal moeten in deze ruimere context worden gezien.

Hoe noodzakelijk en onvermijdelijk economische aanpassing en herstructurering ook mogen zijn, zij kunnen sociale gevolgen en gevolgen voor de werkgelegenheid hebben waarop met adequate beleidsmiddelen moet worden gereageerd. Voor het derde kwartaal van 2013 heeft de *European Restructuring Monitor* (ERM)³ in totaal 250 herstructurerings geregistreerd. Deze gevallen hebben geleid tot het aangekondigd verlies van 57 081 banen en de aangekondigde creatie van 27 792 nieuwe banen, hetgeen een nettoverlies van 29 89 banen betekent.

Het kwaliteitskader vereist een betere identificatie en monitoring van bepaalde beginselen en goede praktijken met betrekking tot anticipatie op veranderingen en beheer van herstructureringsactiviteiten, zowel in ondernemingen als door overheden. Hiermee zullen vooral investeringen in menselijk kapitaal worden vergemakkelijkt en zal het mogelijk worden enerzijds menselijke hulpbronnen te verplaatsen naar activiteiten met een hoog groeipotentieel en kwaliteitsbanen, in overeenstemming met de Europa 2020-strategie, en anderzijds de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden te verbeteren.

De benaderingen van het kwaliteitskader zullen bijdragen aan het concurrentievermogen van ondernemingen op de lange termijn en aan een duurzame inzetbaarheid van hun arbeidskrachten, en de daarmee gepaard gaande uitgaven, waaronder de sociale kosten van veranderingen, beperken. Deze benadering sluit tevens aan bij de voornaamste beleidsdoelstellingen van de EU en met name bij de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en andere belangrijke initiatieven met het oog op een duurzame economische concurrentiekracht en een banenrijk herstel in met name de reële economie.

¹ COM(2012) 7 definitief.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0005+0+DOC+XML+V0//NL>

³ De *European Restructuring Monitor* (ERM) is een uniek gegevensbestand over grootschalige herstructurerings voor de gehele EU. Daarmee wordt toezicht gehouden op de aangekondigde gevolgen van herstructurerings voor de werkgelegenheid in de EU-28 en Noorwegen. De ERM is gebaseerd op rapporten uit publicaties in geselecteerde mediatitels (drie tot vijf per land). Er wordt rekening gehouden met alle aankondigingen over werkgelegenheidsvermindering of -toename met ten minste 100 banen, of met een impact op 10 % van de arbeidskrachten in ondernemingen met 250 of meer werknemers. Daar de ERM zijn gegevens haalt uit geselecteerde mediatitels, kan hij slechts een indicatie geven van de herstructurerings in elke lidstaat en kan deze niet als representatief worden beschouwd. Toch schetsen de ERM-gegevens een goed beeld van de herstructurering van de arbeidsmarkt, dat ook in grote lijnen strookt met gegevens uit representatievere bronnen, zoals de Europese arbeidskrachtenenquête.

Het kwaliteitskader is vooral gericht op de sociale en aan de werkgelegenheid gerelateerde aspecten van de anticipatie op structurele veranderingen. Een bredere kijk op structurele veranderingen omvat niet alleen gevolgen voor arbeid maar ook industriële en sociale gevolgen van structurele veranderingen in brede zin voor de steden en regio's die ermee geconfronteerd worden. In die context heeft de discussie over structurele veranderingen ook te maken met de rol van het industrieel en het regionaal beleid bij anticipatie op de aanpassing van steden en regio's aan de structurele veranderingen. In die optiek zijn de strategieën voor slimme specialisatie die in het kader van de EU-structuurfondsen voor 2014-2020 worden ontwikkeld een relevante weg die de Commissie verder moet bewandelen.

De presentatie van de door de jaren heen op dit gebied ontwikkelde goede praktijken aan alle betrokken belanghebbenden kan volgens de Commissie bijdragen aan een grotere bewustwording en aan een effectievere en meer algemene tenuitvoerlegging van een anticipatief, proactief en sociaal verantwoord beheer van veranderingen en herstructurering, waarbij al deze belanghebbenden en de samenleving in haar geheel voordeel hebben.

Met het oog hierop roept de Commissie de lidstaten op de implementatie van het kwaliteitskader met de geschikte middelen te steunen en te bevorderen en spoort zij alle belanghebbenden aan op basis van de uiteengezette beginselen en goede praktijken samen te werken. De Commissie zal toezicht houden op de manier waarop het kwaliteitskader zal worden toegepast en zal zich beraden over de noodzaak het kwaliteitskader uiterlijk in 2016 te herzien. De Commissie zal het Europees Parlement op de hoogte houden van de resultaten.

2. BELEIDSCONTEXT

De EU beschikt over een uitgebreid juridisch kader om te reglementeren hoe in ondernemingen en groepen van ondernemingen vraagstukken als anticipatie op veranderingen en herstructureringen in de sociale dialoog moeten worden behandeld.

Wij gebruiken de structuurfondsen en in het bijzonder het Europees Sociaal Fonds om steun te verlenen voor economische aanpassing, arbeidsmarkttransities en sociale bescherming van ontslagen werknemers of werknemers met een ontslagrisico. De EU heeft eveneens een specifiek instrument in het leven groepen – het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) – om hulp te bieden aan werknemers die hun baan verloren hebben.

Daarnaast hebben de sociale partners en de Commissie diverse specifieke initiatieven opgezet voor anticipatie op en beheer van veranderingen en herstructurering (zie bijlage I voor nadere bijzonderheden). Het laatste initiatief, het in januari 2012 gepubliceerde groenboek over herstructurering, identificeert succesvolle praktijken en beleidsmaatregelen op het gebied van anticipatie en herstructurering die tijdens de ergste jaren van de crisis zijn toegepast⁴.

Al deze inspanningen moeten worden gezien als integrerende onderdelen van de ambitie van de Commissie om de Europese economie weer op koers te krijgen via de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie, het Europees semester en andere belangrijke initiatieven op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en industriebeleid.

De Commissie heeft onlangs het initiatief genomen om het Unieacquis inzake het insolventierecht te moderniseren. Deze hervorming van de EU-insolventiewetgeving probeert

⁴ Het Europees Parlement heeft de Commissie in zijn resolutie van 15 januari 2013 verzocht een nieuw initiatief op te stellen inzake informatie en raadpleging van werknemers, anticipatie op en beheer van herstructurering en daarbij gevolg te geven aan de in de resolutie opgenomen gedetailleerde aanbevelingen van het Parlement.

het gemakkelijker te maken voor bedrijven om overeind te blijven en biedt ondernemers een tweede kans. Een van de hoofddoelstellingen van deze nieuwe, op redding gerichte Europese aanpak van faillissement en insolventie is het behoud van banen en de bescherming van de werkgelegenheid.

2.1. De bijdrage van het arbeidsrecht van de EU aan herstructurering

De EU-richtlijnen betreffende informatie en raadpleging van werknemers⁵ regelen voornamelijk de betrokkenheid van vertegenwoordigers van werknemers bij het herstructureringsproces (en bieden hun procedurele rechten op informatie en raadpleging). Zij spelen een belangrijke rol om een aanpak te bevorderen die op anticipatie op veranderingen gericht is, en om samenwerking aan te moedigen bij het reageren op deze veranderingen.

Tijdige informatie en raadpleging van werknemers is bijzonder belangrijk om te kunnen anticiperen op veranderingen en om herstructurering goed te kunnen voorbereiden en beheren. Bovendien kan dit helpen om het banenverlies te beperken, terwijl de werkgelegenheidsniveaus behouden blijven en de aanpassingskosten dalen door gebruik te maken van interne flexibiliteit.

Bij de geschiktheidscontrole van de EU-wetgeving op het gebied van werknemersparticipatie, als onderdeel van het beleid van de Commissie inzake betere regelgeving, zijn drie richtlijnen onderzocht in verband met informatie en raadpleging van werknemers op nationaal niveau⁶: (Richtlijn 98/59/EG inzake collectief ontslag, Richtlijn 2001/23/EG inzake overgang van ondernemingen en Richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers).

Daarbij werd geconcludeerd dat dit wetgevingskader in grote lijnen beantwoordt aan het beoogde doel. De drie richtlijnen zijn algemeen gesproken pertinent, effectief en consistent en versterken elkaar. De daaruit voortvloeiende voordelen overtreffen waarschijnlijk de kosten. Bovendien lijken de richtlijnen tijdens de crisis te hebben geholpen om de recessieschokken op te vangen en de negatieve sociale gevolgen van herstructureringen te verzachten.

Niettemin zijn tijdens de evaluatie ook enkele leemtes en tekortkomingen aan het licht gekomen met betrekking tot het toepassingsgebied en de werking van de richtlijnen. Sommige belanghebbenden zetten vraagtekens bij het feit dat kleinere ondernemingen, overheden (in tegenstelling tot overheidsbedrijven die er wel onder vallen) en zeevarenden van het toepassingsgebied van de richtlijnen zijn uitgesloten. Volgens hen werd daardoor de praktische waarde van de richtlijnen voor een groot deel van de werknemers aangetast.

De geschiktheidscontrole heeft tevens de aandacht gevestigd op enkele factoren die in bepaalde omstandigheden de effectiviteit van de richtlijnen kunnen hebben aangetast, onder meer: het (beperkte) aantal representatieve organen, de kwaliteit van hun betrokkenheid (met name de vaak beperkte of formele manier waarop zij worden geraadpleegd), hun strategische invloed, onvoldoende bewustzijn van de rechten en plichten, naleving en wetshandhaving. Daardoor lijkt een aantal doelstellingen van de richtlijn niet te zijn bereikt, met name de vermindering van het aantal collectieve ontslagen, een beter beheer van en een betere anticipatie op veranderingen en een groter aanpassingsvermogen en inzetbaarheid van werknemers.

Tot slot heeft de geschiktheidscontrole aangetoond waar er mogelijke inconsistenties zijn tussen de richtlijnen inzake informatie voor en raadpleging van werknemers, met name wat betreft de definities. De aanpak van deze tekortkomingen zal tevens helpen bij het verbeteren van de herstructurering op het niveau van de onderneming.

⁵ Zie lijst in bijlage I.

⁶ SWD(2013) 293, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1942&furtherNews=yes>

Wat de niet-wetgevende activiteiten betreft, is uit onderzoek gebleken hoe belangrijk het is dat er een culturele en sociale dialoog wordt gevoerd, dat zowel werknemers als werkgevers bewust worden gemaakt van de rechten en plichten inzake informatie en raadpleging op het niveau van de onderneming en dat deze rechten in het geval van niet-naleving effectief worden afgedwongen.

Wat het juridisch kader betreft, heeft de Commissie toegezegd te onderzoeken of de richtlijnen inzake informatie en raadpleging kunnen worden geconsolideerd. Dit werd bevestigd in de op 2 oktober 2013 door de Commissie aangenomen mededeling over REFIT⁷. De Commissie zal de sociale partners op Europees niveau raadplegen overeenkomstig artikel 154 VWEU.

2.2. Financiële steuninstrumenten van de EU

Het succes van de ondernemingen en de industrie van de EU op de mondiale markten is afhankelijk van de mate waarin zij toegang hebben tot werknemers die hooggeschoold zijn en zich goed kunnen aanpassen.

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) investeert in heel de EU jaarlijks meer dan 10 miljard euro en is daarmee het belangrijkste financiële instrument voor investeringen in de verbetering van de vaardigheden van arbeidskrachten en in hun vermogen om zich aan te passen aan veranderingen. Daartoe steunt het ESF de hervorming van het initieel onderwijs, waarbij vooral de nadruk wordt gelegd op de noodzaak de vaardigheden die worden aangeleerd beter af te stemmen op de vaardigheden die op de arbeidsmarkt worden gevraagd (door bijvoorbeeld de mensen overdraagbare competenties bij te brengen zoals digitale vaardigheden, talenkennis of ondernemerschap), de overgang van school naar werk te verbeteren (door bijvoorbeeld aanvullende beroepsopleiding, leerlingplaatsen en stages te steunen) of door de mogelijkheden te verbeteren voor een leven lang leren, zowel op het werk als daarbuiten. Al deze maatregelen zorgen er niet alleen voor dat werkzoekenden meer kansen krijgen op de arbeidsmarkt maar ook dat werkgevers toegang krijgen tot werknemers die de juiste vaardigheden hebben en die zich kunnen aanpassen aan veranderingen, met alle positieve gevolgen van dien voor het concurrentievermogen.

Om de door het ESF geboden mogelijkheden volledig te kunnen benutten, is het essentieel dat alle relevante belanghebbenden en met name de sociale partners, betrokken worden bij de programmering en, waar gepast, bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen. Op zijn minst moeten de lidstaten, met het oog op de komende financiële periode 2014-2020, de voorschriften naleven die zullen zijn opgenomen in de komende gedelegeerde handeling van de Commissie inzake de toepassing van het partnerschapsbeginsel.

Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) vult het ESF aan en verstrekt tijdelijke en eenmalige individuele steun aan werknemers die in moeilijke omstandigheden, en meestal bij een massaontslag, werkloos zijn geworden. Het EFG helpt werknemers het hoofd te bieden aan de negatieve gevolgen van herstructurering door financiële middelen te verstrekken voor bepaalde maatregelen, zoals bijstand bij het zoeken naar werk, loopbaanadvies, individueel toegesneden opleiding en omscholing, bevordering van ondernemerschap en individuele toelagen voor deelneming aan diverse herscholings- en opleidingsactiviteiten.

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): resultaten en volgende stappen" van 2 oktober 2013, COM(2013) 685 final.

Sinds de start van het EFG, begin 2007, tot augustus 2013 heeft het EFG 110 aanvragen uit 20 lidstaten ontvangen en voor meer dan 100 000 werknemers steun verstrekt⁸.

Opsplitsing van de EFG-aanvragen per bedrijfstak 2007-augustus 2013	
Automobielandustrie	19
Machines en bedrijfsuitrusting	12
Textiel	10
Grafische industrie	9
Burgerlijke en utiliteitsbouw	7
Mobiele telefoons	6
Basismetalen, elektronische apparatuur	5
Kleding	4
Detailhandel	3
Schoenen, schrijn- en timmerwerk, metaalbewerking, huishoudapparaten, scheepsbouw	2
Andere sectoren (20)	1

In de komende programmeringsperiode 2014-2020 zal zowel het ESF als het EFG investeringen in menselijk kapitaal blijven financieren. Het ESF zal samen met het nieuwe Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief solide ondersteuning bieden voor werkgelegenheid voor jongeren en voor de tenuitvoerlegging van de jeugdgarantieregelingen, terwijl het EFG zal zorgen voor medefinanciering van maatregelen ter ondersteuning van werknemers die niet alleen ten gevolge van de globalisering, maar ook van grotere economische crises zijn ontslagen.

Het EFRO draagt eveneens bij aan de versterking van de economische en sociale cohesie. Het richt zich op de aanpak van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden door steun te verlenen aan de ontwikkeling en structurele aanpassing van regionale economieën, zoals omschakeling van industrieregio's met teruglopende bedrijvigheid en gebieden met een ontwikkelingsachterstand en ondersteuning van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking. Deze steun versterkt het concurrentievermogen en de innovatie, creëert en behoudt duurzame banen en waarborgt duurzame ontwikkeling. In de komende programmeringsperiode 2014-2020 blijft deze taak van het EFRO voortbestaan.

⁸ Zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de activiteiten van het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering in 2012 van 14 november 2013, COM(2013) 782 final.

Het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) biedt na 2013 diverse instrumenten voor het helpen begeleiden van de economische en sociale veranderingen in plattlandsgebieden. Het steunt de ontwikkeling van landbouwbedrijven en ondernemingen, investeringen voor het opzetten, verbeteren en uitbreiden van basisdiensten voor de bevolking en van de daaraan gerelateerde infrastructuur, evenals de samenwerking tussen de diverse actoren op economisch, ecologisch en sociaal gebied. Dit kan worden aangevuld met opleidings- en voorlichtingsactiviteiten die zijn bestemd voor de landbouw-, voedsel- en bosbouwsectoren alsmede voor kmo's in plattlandsgebieden.

Het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) steunt eveneens investeringen in menselijk kapitaal met als doel de vaardigheden van de operatoren in de visserij of aquacultuur beter af te stemmen op de reële behoeften, of meer algemeen op de arbeidsmarkt, door middel van bijvoorbeeld stages en een leven lang leren. Het EFMZV kan ook bijdragen aan het versterken van het concurrentievermogen van niet alleen de visserij- en aquacultuursector, maar ook de maritieme industrieën en meer in het algemeen de kust economieën.

Erasmus+, het EU-programma voor onderwijs, opleiding en jeugd voor de periode 2014-2020 steunt eveneens beleidsmaatregelen op het gebied van een leven lang leven. Dit programma is zo opgezet dat daarin verschillende onderwijssectoren kunnen worden ondergebracht en de kloof tussen formeel, niet-formeel en informeel leren kan worden overbrugd. Het nieuwe Erasmus+-programma steunt onder meer hervormingen in de lidstaten om de stelsels voor onderwijs en opleiding te moderniseren en innovatie, ondernemerschap en inzetbaarheid te bevorderen.

2.3. Sectorale initiatieven

In diverse sterk door herstructurering getroffen industriële sectoren, zoals de automobiel-, staal-, defensie-, chemische, grafische en textielindustrie, is in de afgelopen jaren op EU-niveau een sterke samenwerking tot stand gebracht tussen de Commissie, de nationale en regionale overheden en de belangrijkste werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, of in de context van de Europese sociale dialoog. Deze samenwerking is uitgemond in specifieke richtsnoeren voor de relevante actoren met betrekking tot de manier waarop zij beter kunnen anticiperen op verandering en herstructurering en deze beter kunnen beheren⁹. Er zij evenwel op gewezen dat vele ondernemingen en bedrijfstakken de in onderstaand kwaliteitskader gepresenteerde goede praktijken reeds toepassen. In bijlage II met betrekking tot de automobiel- en staalsector worden voorbeelden gegeven van deze aanbevelingen.

2.4. Het groenboek van januari 2012

De Commissie heeft, als onderdeel van de Europa 2020-strategie en van met name de kerninitiatieven "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering" en "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen", het groenboek "Herstructurering en anticipatie op veranderingen: uit de recente ervaring te trekken lessen" aangenomen, dat tot doel heeft succesvolle praktijken en beleidsmaatregelen op te sporen met betrekking tot herstructurering en aanpassing aan veranderingen in een context van herstel van de crisis en erop is gericht het concurrentievermogen van de arbeidskrachten in stand te houden en de overgang van de ene baan naar de andere te vergemakkelijken.

⁹ Zie wat de automobiel- en staalsector betreft: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/cars-2020/index_en.htm en http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-action-plan_en.pdf

OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE ANTWOORDEN OP HET GROENBOEK¹⁰

Er bestaat een brede consensus over het cruciale belang van een anticipatieve en proactieve houding met name op het niveau van ondernemingen maar ook op regionaal en sectoraal niveau.

Bijna alle respondenten onderstreepten de rol van de sociale dialoog en van transparantie in de besluitvorming die zij als een van de belangrijkste factoren beschouwden voor het opbouwen van vertrouwen en consensus onder alle belanghebbenden.

Groot belang werd gehecht aan betere opleiding en vaardigheden, wat in wezen een permanent kenmerk is van het beroepsleven en noodzakelijk is om het concurrentievermogen van bedrijven en de inzetbaarheid van werknemers te verhogen.

De meningen over de vraag of een EU-instrument op dit gebied geschikt is, liepen uiteen.

De Europese sociale partners waren het met elkaar eens over het belang en de relevantie van dit vraagstuk voor hun werk en bereid hiervoor te blijven samenwerken.

3. RUIMERE BELEIDSIMPLICATIES

3.1. De macro-economische context

De financiële en staatsschuldencrisis van 2008 heeft een diep spoor getrokken in de Europese economie. De gevolgen van de crisis – afbouw van de schuldhefboom, fragmentatie van de financiële systemen en kredietmarkten en hoge werkloosheidsniveaus – zullen een stempel blijven drukken op de groei in de komende periode. De impact ervan zal geleidelijk afnemen naarmate de geaccumuleerde macro-economische onevenwichtigheden worden gecorrigeerd. Er zal tijd nodig zijn voordat de verbeteringen van de arbeidsmarkt vruchten afwerpen. De werkloosheid zal naar verwachting in talrijke gebieden van Europa nog geruime tijd onaanvaardbaar hoog blijven en de meer algemene sociale situatie zal problematisch blijven.

Door deze context ontstaan beleidsuitdagingen. Om ervoor te zorgen dat de economische bedrijvigheid zich duurzaam herstelt, moet ook de samenstelling van de output veranderen. Met name de landen die vóór de crisis met grote externe onevenwichtigheden waren geconfronteerd, moeten hun exportsector vergroten en het prijs- en niet-prijsconcurrentievermogen versterken. De verhandelbare industrie moet een groter gewicht krijgen, wat betekent dat hulpbronnen uit de niet-verhandelbare sector moeten worden overgeheveld. Voor een verbetering van de concurrentiekracht is het waarschijnlijk noodzakelijk hulpbronnenefficiëntere technologieën in te zetten, meer ondersteuning te bieden en meer te investeren in vaardigheden en in andere methoden van productieorganisatie.

Daar komt bij dat de huidige macro-economische context, die wordt gekenmerkt door een zwakke arbeidsvraag, blijvend lage percentages ingevulde vacatures en een stijgend aantal langdurig werklozen, ervoor zorgt dat de sociale kosten van de lopende herstructureringsprocessen stijgen. Daarom is een effectief beleidskader nodig om alle bij dit proces betrokken actoren te kunnen ondersteunen en begeleiden.

¹⁰ Resultaten van het groenboek: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=699&consultId=9&furtherConsult=yes>

3.2. Herstructurering en banenrijk herstel in de context van de Europa 2020-strategie

De EU heeft met vastberadenheid en economische hervormingen gereageerd op de ernstige gevolgen van de crisis. Zo kon vooruitgang worden geboekt bij het herstel van de macro-economische en financiële stabiliteit door het bestuur te verbeteren en te zorgen voor hervormingen van beleid en regelgeving om te voldoen aan de vereisten van een echte monetaire unie.

In 2010 heeft de Commissie de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei gelanceerd¹¹. Elk jaar worden in de jaarlijkse groeianalyse de belangrijkste prioriteiten van het komende jaar uiteengezet. De jaarlijkse groeianalyse voor 2014 bevestigt dat de bevordering van de groei en de concurrentiekracht samen met de aanpak van de gevolgen voor de werkgelegenheid en de sociale gevolgen van de crisis de kern vormen van de EU-beleidsagenda.

In deze context onderstreept de jaarlijkse groeianalyse dat herstructurering hand in hand gaat met een terugkeer naar groei naarmate de ondernemingen en huishoudens zich ontdoen van hun buitensporige schulden en productiefactoren worden verplaatst naar de productievere sectoren van de economie. Herstel betekent dat nieuwe bronnen worden gevonden voor groei en concurrentiekracht op de lange termijn met kennisintensieve en hoogproductieve activiteiten voor de Europese economie. Dit zal echter onmogelijk zijn zonder een goed beheerd proces voor de herstructurering van de industriële basis van de EU en van de economie in het algemeen.

De jaarlijkse groeianalyse legt tevens de klemtoon op de noodzaak van ondersteuning voor het scheppen van banen in sectoren waar in de komende jaren belangrijke werkgelegenheidskansen zullen ontstaan. De groene economie, de digitale sector en de gezondheidssector zijn geïdentificeerd als snel groeiende sectoren die zich hebben ontwikkeld uit een ingrijpende structurele transformatie van onze economie en onze samenleving. Daarvoor moeten echter strategische kaders worden ontwikkeld waarbinnen beleidsmaatregelen voor de arbeidsmarkt en voor vaardigheden een actieve rol spelen bij het creëren van werkgelegenheid in deze sectoren en bij het anticiperen op en het aanpassen aan nieuwe groeipatronen, met name voor snel groeiende beginnende technologiebedrijfjes.

Op EU-niveau gebeurt de ontwikkeling van deze beleidsprioriteiten in de context van het Europese semester, wanneer aan de lidstaten aanbevelingen worden gedaan voor structurele hervormingen ter ondersteuning van de economische groei, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid. Ook moeten wij ons micro-economische beleid, de uitvoering ervan en onze governanceregelingen onder de loep nemen. De hervormingen van het macro-economisch beleid die zijn doorgevoerd om de EU-economie te stabiliseren, moeten worden aangevuld met goed gecoördineerde micro-economische beleidsinitiatieven die ons productiepotentieel kunnen vrijmaken en ons concurrentievermogen kunnen versterken.

3.3 De rol van het industriebeleid

De macro-economische onzekerheid en de structurele rigiditeit bieden sombere vooruitzichten voor de Europese industrie. Toonaangevende indicatoren die nu beschikbaar zijn, geven echter aan dat onze industriële prestaties zullen verbeteren. Onze externe prestaties zijn aanzienlijk verbeterd, maar we zitten nog steeds onder de productieniveaus van vóór de crisis en de particuliere investeringen blijven gering.

¹¹ COM(2010) 2020, Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

In 2010 heeft de Commissie een geïntegreerd industriebeleid¹² gepresenteerd dat in oktober 2012 werd geactualiseerd¹³. Een belangrijke prioriteit van het nieuwe industriebeleid bestaat erin de EU-industrie te helpen zich snel te herstellen en de noodzakelijke aanpassingen door te voeren na de economische crisis. Dit betekent dat steun moet worden verstrekt voor de overplaatsing van arbeidskrachten uit sectoren en activiteiten met afnemende bedrijvigheid naar groeiende sectoren en activiteiten. Met een betere anticipatie op en een beter beheer van herstructurering kunnen zowel werknemers als bedrijven geholpen worden om zich aan te passen aan de transities die onvermijdelijk zijn door overcapaciteit en modernisering, en aan de innovatiebehoeften die voortvloeien uit de economische veranderingen en structurele aanpassingen.

Investerings in nieuwe vaardigheden voor betere banen en investeringen in innovatie zijn belangrijke manieren om de Europese industrie te ondersteunen. Om op mondiaal niveau met innovatie succes te kunnen boeken, heeft Europa hooggekwalificeerde vakmensen nodig. Toekomstige groei en de uitweg uit de crisis zijn in grote mate afhankelijk van grotere investeringen in onderzoek, bevordering van innovatie en arbeidskrachten met de juiste vaardigheden. Een dergelijke geïntegreerde benadering vormt de essentie van de Europa 2020-strategie voor groei en banen

Een competitief en efficiënt industriebeleid stoelt op dynamische arbeidsmarkten. Daarom worden de versterking van het vermogen van sleutelmarkten om nieuwe banen te creëren via nieuwe synergieën met relevante EU-beleidsmaatregelen en de aanpak van de aan structuurveranderingen gerelateerde arbeidsmarktuitdagingen in het kader van de sociale dialoog als kernelementen van een competitief en efficiënt industriebeleid beschouwd.

Structurele veranderingen en innovatie zijn krachten die banen kunnen maken of kraken. Met proactieve strategieën, en met name met innovatie, zal het alleen maar gemakkelijker worden om sociaal inclusieve transities te bewerkstelligen, en zullen wij de vraagstukken van de toenemende werkloosheid en de sociale uitsluiting beter kunnen aanpakken.

3.4. De dynamiek van de arbeidsmarkten

Het Europese semester is een nieuwe benadering aan de hand waarvan de lidstaten en de EU-instellingen de coördinatie van het economisch beleid versterken, met inbegrip van het werkgelegenheids- en sociaal beleid, en toezicht uitoefenen op acties ter ondersteuning van de Europa 2020-doelstellingen en met name de werkgelegenheidsdoelstellingen.

Op een moment waarop de sociale gevolgen van de crisis zich nog steeds sterk doen gevoelen en de werkloosheidscijfers historisch hoog blijven¹⁴, is het essentieel de dynamiek van de arbeidsmarkten in de gehele EU te herstellen. In het werkgelegenheidspakket 2012¹⁵ legt de Commissie de klemtoon op de rol van hoogwaardige werkgelegenheidstransities, investeringen in vaardigheden en mobiliteit.

Tijdige anticipatie op veranderingen en behoeften aan menselijk kapitaal kan bijdragen tot een banenrijk herstel en tot de overgang naar slimme, duurzame en inclusieve groei. Dit zou het concurrentievermogen van ondernemingen aanzienlijk bevorderen, de inzetbaarheid van

¹² COM(2010) 614 Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering - Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen.

¹³ COM(2012) 582 Een sterkere Europese industrie om bij te dragen tot groei en economisch herstel.

¹⁴ Ontwerp van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, begeleidend document bij de mededeling van de Commissie "Jaarlijkse groeianalyse 2014" van 13 november 2013, COM(2013)801 final.

¹⁵ *Naar een banenrijk herstel*, COM(2012) 173 final, 18.4.2012, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=nl>

werknemers en de arbeidsomstandigheden verbeteren en de werkgelegenheid ondersteunen. De overheden, ook op regionaal niveau, hebben er alle belang bij samen te werken om de verwezenlijking van voornoemde doelstellingen te vergemakkelijken en de sociale nood te verminderen.

Een van de hoofddoelstellingen is te voorkomen dat massaontslag plaatsvindt en hele regio's in verval raken of hele bedrijfstakken worden verplaatst, met alle vaak ernstige grensoverschrijdende gevolgen van dien. Dit doel kan worden bereikt door economische omschakeling en succesvolle economische transitie gemakkelijker te maken. Wat dat betreft kan het kwaliteitskader bedrijven, arbeidskrachten en regio's helpen bij het versterken van hun vermogen om zich zonder al te grote problemen aan te passen aan de snel veranderende economische omgeving.

Een ander belangrijk aspect betreft de potentieel hoge maatschappelijke kosten die gepaard kunnen gaan met herstructurering en die voor rekening komen van de overheden, met name als het gaat om werkloosheid, toenemende ongelijkheid, armoede enzovoort. Deze kosten drukken zwaar op de overheidsfinanciën en kunnen een belemmering vormen voor het economisch herstel op nationaal niveau. Met een gemeenschappelijk Europees perspectief voor herstructureringsprocessen kan het ontstaan van dergelijke kosten worden voorkomen of kunnen de lasten ervan worden verdeeld over de diverse belanghebbenden die bij de herstructurering betrokken zijn.

De EU heeft een stevig stelsel voor werkgelegenheid en sociale bescherming opgebouwd dat, in combinatie met een hoog onderwijsniveau, de grondslag vormt voor haar economische en sociale welvaart. Anderzijds is dat systeem ontworpen om stabiele werkgelegenheid te ondersteunen. Daarin werd nauwelijks aandacht besteed aan de bevordering van het aanpassingsvermogen van werknemers. Daardoor is dit systeem steeds minder geschikt is om individuele werknemers een reële kans te bieden op een professionele toekomst wanneer hun banen in gevaar zijn.

De huidige en toekomstige snelle veranderingen van het ondernemingsklimaat zullen een test zijn voor het organisatorisch vermogen dat nodig is om te anticiperen op veranderingen en om hulpbronnen en met name menselijke hulpbronnen snel en vlot over te hevelen van activiteiten die in verval raken naar opkomende activiteiten. Door de economische en financiële crisis en de daarmee gepaard gaande versnelde veranderingen is het belangrijker dan ooit dat Europa deze zwakke punten aanpakt. Goede anticipatie op en een sociaal verantwoordelijk beheer van herstructurering zullen hieraan in grote mate bijdragen.

Zekerheid bij werkgelegenheidstransities is van cruciaal belang. Een levenslange loopbaan waarbij meermaals van baan veranderd wordt, is nu voor vele werknemers een realiteit geworden. De kwaliteit van de transitie is bepalend voor de kwaliteit van de loopbaan van de werknemers en is essentieel om de betrokkenen de noodzakelijke middelen te verschaffen voor het behoud van hun inzetbaarheid en voor het goede verloop van de transitie. Toegang tot een leven lang leren, of men nu een baan heeft of niet, is essentieel om inzetbaar te blijven.

Anticipatie op herstructurering kan crisissituaties helpen voorkomen indien de herstructurering en de structurele veranderingen op proactieve wijze worden beheerd en daarover wordt onderhandeld. Deze benaderingen moeten maatregelen omvatten zoals continu toezicht op de werkgelegenheid en de behoeften aan vaardigheden, alsmede programma's voor de continue verbetering van de vaardigheden van werknemers, opdat deze hun inzetbaarheid kunnen behouden en in het geval van herstructurering de overstap naar een nieuwe baan gemakkelijker kunnen maken.

Er is bij de ondersteuning van arbeidsmarkttransities een belangrijke rol weggelegd voor openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's). Deze zijn de brug tussen werkzoekenden en werkgevers. Ofschoon de structuur van de ODA's van land tot land verschilt, helpen ze allemaal vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen door middel van diensten voor voorlichting, tewerkstelling en actieve ondersteuning op lokaal, nationaal en Europees niveau. Als de ODA's beter samenwerken, kunnen zij hun vermogen om effectief in te spelen op herstructurerings versterken.

Het doel van het initiatief "nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen" is de bevordering van een betere anticipatie op de toekomstige behoeften aan vaardigheden, een betere onderlinge afstemming van vaardigheden en arbeidsmarktbehoeften en de overbrugging van de kloof tussen de wereld van het onderwijs en het beroepsleven. In de mededeling "Een andere kijk op onderwijs"¹⁶ wordt een uitgebreid beleidskader vastgesteld voor onderwijs en opleiding, dat ervoor moet zorgen dat de arbeidskrachten zijn uitgerust met de juiste vaardigheden.

Hoogwaardige leerlingplaatsen en andere regelingen voor leren op het werk, zoals stages, kunnen helpen de voor de arbeidsmarkt relevante vaardigheden te verwerven. Deze kunnen aldus bijdragen aan een betere afstemming van vaardigheden en aan een grotere economische concurrentiekracht. De Commissie heeft de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen¹⁷ gelanceerd om het aanbod, de kwaliteit en het aanzien van leerlingplaatsen te verbeteren. Ook heeft zij een voorstel gedaan voor een kwaliteitskader voor stages¹⁸ teneinde de kwaliteit van stages te verbeteren¹⁹.

Er wordt nog steeds onvoldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheden van arbeidsmobiliteit binnen de EU om de uitdagingen van de herstructurering aan te pakken. De Commissie zal een voorstel voor een verordening doen om het EURES-netwerk te versterken teneinde de wanverhoudingen en onevenwichtigheden op de Europese arbeidsmarkt beter aan te pakken en aanwerving in heel de EU gemakkelijker te maken, met name door ervoor te zorgen dat werknemers betere toegang krijgen tot diensten voor de ondersteuning van de arbeidsmobiliteit binnen de EU. De Commissie zal in de komende maanden eveneens werk maken van de vereenvoudiging en de verbetering van de regels inzake de coördinatie van de sociale zekerheid en de gevolgen ervan voor de arbeidsmobiliteit.

3.5. Een cruciaal vraagstuk voor kmo's

Een Europees kader zal ook nuttig blijken te zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die meer moeite hebben om te anticiperen op veranderingen en goed opgeleide werknemers te vinden. Er moet naar behoren rekening worden gehouden met hun specifieke kenmerken en met name met hun behoefte aan een voorspelbare en stabiele omgeving die hen in staat stelt om zowel op lokale als mondiale markten competitief te zijn. Om te voorkomen dat kmo's, die over minder menselijke en financiële hulpbronnen beschikken, met extra lasten worden opgehad, richt het kwaliteitskader zich op acties van andere spelers (grotere bedrijven, overheden) die kmo's de mogelijkheid bieden hun eigen planningsstrategieën op te stellen en te anticiperen op hun behoefte aan specifieke vaardigheden via gerichte opleiding van hun werknemers. Bij de uitvoering van de acties in het kader van dit kwaliteitskader moet bijzondere aandacht worden besteed aan de specifieke situatie van snel groeiende kmo's, die

¹⁶ COM(2012) 669 final.

¹⁷ http://ec.europa.eu/education/apprenticeship/index_en.htm

¹⁸ Voorstel voor een aanbeveling van de Raad over een kwaliteitskader voor stages van 4 december 2013, COM(2013) 857 final.

¹⁹ Programma's ter ondersteuning van stages en fellowships, zoals de Marie-Sklodowska Curie-beurzen in het kader van Horizon 2020, zijn ook belangrijk in dit verband.

vaak behoefte hebben aan een snelle aanwerving of verschuiving van personeel en aan een aantal gekwalificeerde werkers.

3.6. Een opkomend vraagstuk voor een overheidssector in transitie

In bijna alle landen zijn ook de werknemers in de overheidssector getroffen door de crisis, daar de regeringen proberen de overheidssector in te krimpen. De hervorming van het overheidsapparaat omvatte bevrozing en verlaging van de lonen, veranderingen in contractuele regelingen en in de arbeidsomstandigheden, maar ook een inkrimping van het personeelsbestand.

De werknemers in de overheidssector, inclusief ambtenaren, zien hoe hun dienstverband steeds meer gaat lijken op een arbeidscontract in de particuliere sector, vooral wanneer het gaat om de werkzekerheid, en daarom lijkt het niet alleen terecht maar zelfs noodzakelijk het beoogde aanpassingsmechanisme tot deze groep uit te breiden.

Bovendien stelt de overheidssector ongeveer 25 % van de beroepsbevolking in de EU tewerk en speelt hij een cruciale rol bij de vormgeving van de economie en de samenleving. Het stimuleren van innovatie binnen de overheidssector (door bijvoorbeeld intensiever samen te werken, samen met de burgers oplossingen te creëren en een cultuur van experimenteren te bevorderen) kan een belangrijke rol spelen om de kwaliteit te verbeteren van de banen in de overheidssector en van de verleende diensten. Met een effectieve en innovatieve overheidssector kan meer innovatie worden gecreëerd in de economie in ruimere zin en kan dus meer groei en nieuwe werkgelegenheid worden gecreëerd.

Daarom verzoekt de Commissie de lidstaten om te onderzoeken op welke wijze het voorgestelde kwaliteitskader kan worden toegepast op de werknemers in de overheidssector, ongeacht de juridische status van hun dienstverband.

Een bijzonder relevant aspect van de genoemde transitie betreft het moment waarop het leveren van overheidsdiensten verschuift van overheidsmonopolies naar concessiesystemen. Verlenging van concessies brengt immers herstructureringen mee. Daarvoor zal een zekere mate van arbeidsmobiliteit noodzakelijk zijn, evenals anticipatie en beheer door de betrokken partijen. Deze inspanningen en de daarvoor benodigde overheidssteun zullen groter zijn als het concessiesysteem voor het eerst wordt ingevoerd.

4. CONCLUSIE

Op basis van de aangevoerde bewijzen en argumenten, legt de Commissie alle belanghebbenden het volgende kwaliteitskader voor, dat is gebaseerd op een aantal praktische voorbeelden uit diverse nationale kaders, systemen van arbeidsverhoudingen en sociale contexten. Zelfs indien enkele van de hierna genoemde goede praktijken niet automatisch kunnen worden overgeheveld, kunnen zij een bron van inspiratie zijn en dienen als richtsnoer.

De Commissie doet een oproep aan:

- de lidstaten om een brede toepassing van het kwaliteitskader te ondersteunen en wijdverspreid te bevorderen en verzoekt alle belanghebbenden met klem om samen te werken volgens de uiteengezette beginselen en goede praktijken;
- alle belanghebbenden om specifieke beginselen en instrumenten uit te werken en te implementeren om kmo's te ondersteunen in hun herstructureringsinspanningen;
- de lidstaten om te overwegen het voorgestelde kwaliteitskader toe te passen op de werknemers in de overheidssector ongeacht of hun arbeidsverhoudingen berusten op wettelijke dan wel contractuele bepalingen;

- de lidstaten en regio's om in het kader van de Europa 2020-strategie EU-middelen te gebruiken in overeenstemming met de bepalingen inzake staatssteun en ter ondersteuning van investeringen die tot doel hebben ook vanuit het perspectief van het industrieel beleid te anticiperen op industriële veranderingen en deze te vergemakkelijken, en het menselijke kapitaal te ontwikkelen via de verbetering van de vaardigheden en via opleiding, evenals de nefaste sociale gevolgen van herstructureringen op te vangen door steun te verlenen aan het elders tewerkstellen van ontslagen werknemers (ESF en EFG);
- de sociale partners om aan de versterking van dit kwaliteitskader bij te dragen en het economisch aanpassingsproces te faciliteren door ervoor te zorgen dat kaders van acties voor het anticiperen op veranderingen en herstructurering en voor interne flexibiliteit worden opgesteld en daarover op het relevante niveau wordt onderhandeld.

De Commissie zal toezicht houden op de manier waarop het kwaliteitskader in de EU wordt toegepast en zal het Europees Parlement en de sociale partners monitoringverslagen toesturen. Op basis van deze verslagen en van een begeleidende beleidsbeoordeling zal de Commissie overwegen of het noodzakelijk is het voorgestelde kwaliteitskader uiterlijk in 2016 te herzien. Deze herziening zal bepalen of er behoefte bestaat aan verdere actie, met inbegrip van een wetgevend voorstel.

EU-KWALITEITSKADER VOOR ANTICIPATIE OP VERANDERINGEN EN HERSTRUCTURERING

Anticipatie, beheer en toezicht/evaluatie

Sinds het einde van de jaren negentig zijn er zowel binnen als buiten het bedrijfsleven nieuwe praktijken toegepast die aantonen dat anticipatie op de vaardigheids- en opleidingsbehoeften en een verantwoorde herstructurering succesvol kunnen zijn als de sociale en regionale actoren samenwerken.

Afgezien van de verplichte werkgelegenheids- en sociale doelstellingen zijn anticipatie en goed beheerde herstructureringen voorwaarden voor economisch succes en betere arbeidsomstandigheden. Voor een nuttige bijdrage aan duurzaamheid en concurrentiekracht van het bedrijfsleven mag men nooit uit het oog verliezen dat ontwikkeling op de werkplek om strategische redenen wenselijk is en moet het proces van verandering in kaders voor de lange termijn worden opgenomen (hetgeen precies het tegengestelde is van wat er gebeurt bij beslissingen die zijn gebaseerd op het streven naar winst op korte termijn of op doelstellingen met betrekking tot de waarde van activa). Deze stelling gaat op voor hele bedrijfstakken, regio's en economieën.

De hieronder aangegeven goede praktijken worden derhalve opgesplitst aan de hand van de timing van de te nemen maatregelen: op permanente basis te ontwikkelen anticipatieacties en instrumenten en beheer van specifieke herstructureringsprocessen.

Zeer belangrijk is dat het herstructureringsproces vervolgens door alle betrokken actoren wordt geëvalueerd en gemonitord. Aan de hand daarvan kunnen zwakke punten en leemten worden vastgesteld, en kunnen daarna de toekomstige herstructureringsprocessen worden verbeterd. Met het volgen van werknemers na ontslag (langetermijnevaluatie van de loopbanen van ontslagen werknemers, gegevensbank voor tijdreeksstudies naar beheerde loopbaantrajecten, enz.) kan eveneens een bijdrage worden geleverd aan de beoordeling van de met succesvolle arbeidsmarkttransities bereikte resultaten.

Evaluatie en monitoring maken deel uit van de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen, evenals de publicatie van de resultaten, de herziening van de ontwikkelingsstrategieën in het licht van de ervaringen met herstructurering en de impact, enz.)

Een probleem op verschillende niveaus en met verschillende actoren

Anticipatie op behoeften aan menselijk kapitaal en beheer van herstructurering is een vraagstuk waarbij tal van actoren (bedrijven, vertegenwoordigers van werknemers, sociale partners, openbare diensten voor arbeidsvoorziening, overheidsorganen en -instanties enz.) op verschillende niveaus (Europees, nationaal, regionaal, sectoraal en organisatorisch) betrokken zijn.

Coherentie en synergieën tussen de acties van alle belanghebbenden en behoorlijk gecoördineerde planning en acties voor anticipatie en herstructurering zijn van cruciaal belang om efficiëntie en duurzame oplossingen te waarborgen. Om het kwaliteitskader begrijpelijker te maken, is het opgevat als een aantal fiches met goede praktijken voor elk van de

belangrijkste betrokken actoren: bedrijven, werknemersvertegenwoordigers, de werknemers zelf, sociale partners en nationale/regionale overheden²⁰. Een uitgebreidere verzameling van goede praktijken op dit gebied is te vinden in de checklist voor herstructureringsprocessen van 2009²¹.

Alle in de fiches geschetste goede praktijken zijn reële ervaringen van bedrijven, werknemersvertegenwoordigers en andere belanghebbenden; degenen die deze praktijken toepassen, vinden deze cruciaal om een vlotte, soepele, economisch efficiënte en sociaal aanvaardbare aanpassing aan verandering en herstructurering te waarborgen, met name onder moeilijke omstandigheden. Ongeacht de vraag of deze goede praktijken overgeheveld kunnen worden naar andere contexten – wat van geval tot geval moet worden beoordeeld – vinden de actoren die deze praktijken toepassen die belangrijk genoeg om ze in het kwaliteitskader als inspiratiebron voor alle anderen op te nemen.

Deze goede praktijken zijn vaak gedreven of ingegeven door regelgeving en andere steunmechanismen van de overheid. De ERM-gegevensbank van Eurofound over wetgeving met betrekking tot herstructurering²² bevat vergelijkende informatie over nationale regelgeving. De ERM-gegevensbank over instrumenten voor ondersteuning van herstructurering²³ bevat informatie over ongeveer 400 maatregelen in de lidstaten van de Europese Unie en Noorwegen. Onder de instanties die steun verlenen aan de bedrijven die moeten herstructureren en aan de getroffen werknemers bevinden zich nationale regeringen, werkgeversorganisaties en vakbonden.

De in dit kwaliteitskader uiteengezette acties en instrumenten komen mogelijk in aanmerking voor steun uit de structuurfondsen van de EU (met name het ESF en het EFRO) en uit het EFG.

²⁰ Daar het bij goede anticipatie en goed beheer van herstructurering vaak gaat om verschillende actoren en verschillende niveaus worden vele acties in de diverse fiches op een soortgelijke manier beschreven en wordt de specifieke rol van elke actor toegelicht.

²¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&langId=nl>. Zie ook bijlage I.

²² <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/rll/>

²³ <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/supportinstruments/>. Zie eveneens "Public instruments to support restructuring in Europe - ERM Report 2011", <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>

WERKGEVERS

Om hun concurrentievermogen te behouden en de herstructureringskosten te verminderen, anticiperen bedrijven op hun behoeften aan menselijke kapitaal en beheren ze de veranderingen. Mogelijk zijn kmo's niet in staat om alle hierna uiteengezette goede praktijken toe te passen.

ANTICIPATIE OP VERANDERINGEN

De strategische planning van werkgevers, waarbij overeenkomstig de instrumenten voor collectieve onderhandelingen, informatie en raadpleging de werknemersvertegenwoordigers continu betrokken zijn, omvat het vooruitplannen van de behoeften aan banen en vaardigheden. Dit behelst onder meer:

- o **strategische monitoring op lange termijn** van de economische en financiële situatie van het bedrijf en van de ontwikkelingen van de technologie en de markt;
- o het voortdurend **in kaart brengen van de behoeften aan banen en vaardigheden**;
- o **maatregelen voor individuele werknemers**: flexibiliteitsmaatregelen (flexibele werktijden op lange termijn, jobrotatie enz.), opleidingsmaatregelen (het invoeren van opleidingsadviseurs, het opzetten van individuele competentietoetsen, individuele opleidingsprogramma's, zoals scholing van werknemers in transversale vaardigheden, enz.), maatregelen voor loopbaanontwikkeling ("loopbaandagen", "loopbaanhoeken", jobrotatie, enzovoort), maatregelen om interne en externe mobiliteit te stimuleren, enz.;
- o **externe partnerschappen** met regio's, onderwijs/opleidingsinstellingen en bedrijfsleven.

BEHEER VAN HERSTRUCTURERINGSPROCESSEN

Goede praktijken op het gebied van het beheer van herstructureringen omvatten onder meer:

- o **interne consensusvorming** door gezamenlijke diagnosestelling op basis van een heldere zakelijke motivering voor veranderingen en met uitgebreide informatie en raadpleging van werknemers in een vroeg stadium;
- o **hulp bij het opzetten van gepersonaliseerde ondersteuning van werknemers** voor wie ontslag onvermijdelijk is;
- o **inschakeling van externe actoren** in een vroeg stadium (regionale overheden, universiteiten, opleidingscentra en toeleveringsketen).

VERTEGENWOORDIGERS VAN WERKNEMERS

De vertegenwoordigers van werknemers, ook via de EOR's, zijn vitale partners van ondernemingsdirecties bij het anticiperen op en beheren van de ontwikkelingen in de behoeften aan banen en vaardigheden en bij het doorvoeren van bijzondere herstructureringen.

ANTICIPATIE OP VERANDERINGEN

- o Het voortdurend **in kaart brengen van de behoeften van bedrijven aan banen en vaardigheden**;
- o Op individuele werknemers gerichte maatregelen, waaronder stimulering van interne en externe mobiliteit.

BEHEER VAN HERSTRUCTURERINGSPROCESSEN

- o Het instellen van een **gezamenlijke diagnosestelling** met de directie;
- o Overeenstemming over **bedrijfsspecifieke procedures** voor het omgaan met specifieke herstructureringsituaties;
- o Opvolgen van en bijdragen aan het **opzetten en implementeren van alle mechanismen voor steunverlening aan individuele werknemers**, via met name onderhandelingen;

- o **Ontslagen werknemers volgen en bijstaan** bij het vinden van een nieuwe baan en/of passende omscholingskansen;
- o Deelnemen aan **externe partnerschappen, bredere netwerken** en mechanismen voor steunverlening aan individuele werknemers en de betrokkenheid stimuleren van heel de toeleveringsketen bij de voorbereiding en het beheer van herstructureringen.

INDIVIDUELE WERKNEMERS

*Vanuit het standpunt van de **individuele werknemer** hangt anticipatie af van het vermogen van de werknemer om keuzes te maken, de mogelijkheid om zijn inzetbaarheid te verbeteren en loopbaanovergangen te maken. Wat de inzetbaarheid betreft, moeten andere actoren (werkgevers, werknemersvertegenwoordigers, sociale partners, overheden) een cruciale rol spelen bij het assisteren, motiveren en steunen van werknemers.*

ANTICIPATIE OP VERANDERINGEN

Als er instrumenten en kansen beschikbaar zijn:

- o versterken werknemers hun **vermogen de noodzakelijke informatie te verzamelen** om inzicht te krijgen in de situatie;
- o **toetsen zij hun vaardigheden** en actualiseren zij hun loopbaanoriëntatie;
- o versterken zij hun **inzetbaarheid en mobiliteit** en maken zij haalbare beroepsovergangen;
- o oefenen zij hun recht op **onderwijs en opleiding** uit en aanvaarden zij de daarmee samenhangende plichten.

BEHEER VAN HERSTRUCTURERINGSPROCESSEN

- o **Zoek naar informatie** over bedrijfsstrategieën, herstructureringsplannen en arbeidsmarktontwikkelingen; houd contact met vertegenwoordigers en neem deel aan informatie- en raadplegingsprocedures;
- o **Zoek uit welke acties mogelijk zijn om ontslag te vermijden**: ontwikkel een individueel plan voor het zoeken naar een baan; sta open voor mobiliteit binnen het bedrijf en tussen bedrijven; vraag om coaching, sollicitatiecursussen, loopbaanbegeleiding en specifieke opleiding voor aangeboden banen;
- o Maak gebruik van **individuele ondersteuning** voor werknemers: houd contact met herschikkingseenheden; schrijf je in bij het arbeidsbureau; vraag om bijstand van de werkgever in de periode die aan het ontslag voorafgaat; vraag om opleiding indien je werkloos bent; maak gebruik van ondernemerschapsondersteuning indien dit beschikbaar is.

SOCIALE PARTNERS EN SECTORALE ORGANISATIES

Sociale partners en sectorale organisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij het anticiperen op veranderingen, het vaststellen van de behoeften aan banen en vaardigheden en het beheren van de herstructureringen door op ondernemings-, nationaal en regionaal niveau acties op te zetten of aan te vullen via sociale dialoog en collectieve onderhandelingen.

ANTICIPATIE OP VERANDERINGEN

- o **Het in kaart brengen van de behoeften aan banen en vaardigheden**: neem deel aan systemen voor vroegtijdige waarschuwing op alle niveaus;
- o **Het opzetten van kaders voor betrokkenheid van werknemers**: stimuleer collectieve onderhandelingen over anticipatie op veranderingen en herstructurering op Europees, nationaal, sectoraal, regionaal, lokaal en bedrijfsniveau;

- o **Het voorbereiden van op individuele werknemers gerichte maatregelen:** ondersteun herschikking, zet op nationaal, regionaal en bedrijfsniveau programma's op voor de ontwikkeling van vaardigheden of draag hieraan bij;
- o **Het ontwikkelen van maatregelen ter bevordering van interne en externe mobiliteit:** vergemakkelijk beroepsovergangen binnen en buiten de onderneming, bevorder innovatieve maatregelen ter verbetering van de mobiliteit.

BEHEER VAN HERSTRUCTURERINGSPROCESSEN

- o **Gezamenlijke diagnosestelling:** deel inzicht in de economische context met leden, geassocieerden en alle belanghebbenden; stimuleer communicatie met veel belanghebbenden, netwerkvorming en goed bestuur;
- o **Onderzoek alle mogelijkheden om ontslagen te vermijden en onderhandel daarover:** stimuleer de coördinatie van vakbonden over de gehele EU om EOR's te helpen; moedig onderhandelingen op EU-niveau aan bij transnationale herstructurering; voer onderhandelingen over beleid inzake beroepsovergangen;
- o **Geef ontslagen werknemers individuele ondersteuning:** ondersteun interne en externe mobiliteitscellen, ontwikkel sectorale opleidingsfondsen voor herschikking.

NATIONALE EN REGIONALE OVERHEDEN

De nationale overheden geven vorm aan de toepasselijke wetgeving, bepalen en implementeren de doelstellingen voor het werkgelegenheidsbeleid, beheren prognose-instrumenten, en beschikken over de institutionele capaciteit om werknemers te helpen. De regionale overheden coördineren het werk van de belanghebbenden bij het anticiperen op en beheren van herstructureringen en bij het bevorderen van regionale ontwikkeling en economische en sociale omschakeling.

ANTICIPATIE OP VERANDERINGEN

- o **Het voortdurend in kaart brengen van de behoeften aan banen en vaardigheden:** ondersteun nationale plannen voor banen en vaardigheden, ontwikkel prognose-instrumenten en maatregelen om de via onderwijs en beroepsopleiding verworven vaardigheden beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt;
- o **Op individuele werknemers gerichte maatregelen:** versterk actief arbeidsmarktbeleid, bied kwalificatieplannen aan, ondersteun op algemene en transversale vaardigheden gerichte competentieontwikkeling, focus op bijscholing van laaggeschoolde volwassenen, bied loopbaanadviesdiensten aan, help met het valideren van niet-formeel en informeel leren, bevorder beleidsmaatregelen voor een leven lang leren op regionaal vlak;
- o **Maatregelen ter bevordering van interne en externe mobiliteit:** ontplooi initiatieven ter bevordering van geografische en professionele mobiliteit; zet juridische en operationele kaders op voor beroepsovergangen, voer certificatie van vaardigheden en overdraagbaarheidssystemen in; ondersteun kwalificatieregelingen; zet gegevensbanken over werkgeversbehoeften op; koppel werknemers aan vacatures en gevraagde vaardigheden;
- o **Maatregelen ter bevordering van regionale economische aanpassing:** bevorder samenwerking tussen regionale actoren, ondersteun planning op het gebied van werkgelegenheid en vaardigheden en onderlinge risicowaarborging, creëer of versterk regionale waarnemingsposten voor toezicht op economische veranderingen, banen en vaardigheden, voer systemen voor vroegtijdige waarschuwing in, zorg voor regelmatige arbeidsrelaties met bedrijven, waaronder sociale ondernemingen en ontwikkelingsagentschappen, ontwikkel territoriale werkgelegenheidspacten, publiek-private partnerschappen en institutionele structuren voor competenties en vaardigheden;
- o Maak, met inachtneming van de toepasselijke voorschriften inzake staatssteun, zo veel mogelijk gebruik van de EU-structuurfondsen op basis van de beginselen van "slimme specialisatie" op

het gebied van onderzoek en innovatie en focus daarbij op investeringen die structurele veranderingen vergemakkelijken en begeleiden, en stimuleer sociale innovatie om in sociaal opzicht inclusieve transitie te ontwikkelen en banen te creëren.

BEHEER VAN HERSTRUCTURERINGSPROCESSEN

- o **Gezamenlijke diagnosestelling:** verzamel gegevens over ontslagen op nationaal, regionaal en sectoraal niveau; houd toezicht op de gevolgen van herstructurering voor specifieke sectoren en regio's; voer systemen voor vroegtijdige waarschuwing in; roep actoren bijeen voor gezamenlijke diagnosestelling;
- o **Onderzoek alle mogelijkheden alvorens tot ontslag over te gaan:** bevorder revitalisering van door herstructurering getroffen regio's; zie toe op sociale plannen; versterk openbare werkgelegenheidsdiensten; stel outplacementprogramma's vast; bevorder het rechtstreeks scheppen van banen; creëer mechanismen voor onderlinge risicoverzekering; ondersteun overname van bedrijven in crisis of zonder opvolgers door werknemers; richt mobiele reconversie-eenheden op; promoot de regio bij nieuwe investeerders; ondersteun het zoeken naar nieuwe gebruikers van gesloten vestigingen;
- o **Geef ontslagen werknemers individuele ondersteuning, ook via de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's):** opleidingsmaatregelen (portalen voor beroepsvoorlichting en -opleiding, openbare reconversiecellen, opleidingscursussen), mobiliteitsmaatregelen (outplacementplatforms voor kmo's en sociale ondernemingen, ondersteuning van coöperaties van werknemers, geografische mobiliteitsplannen, ondersteuning van banenpools van groepen van werkgevers, verstrekking van uitkeringen en vergoedingen bij vertrek en werkloosheidsuitkeringen aan kwetsbare werknemers);
- o **Faciliteer partnerschappen** tussen relevante actoren, betrek openbare diensten voor arbeidsvoorziening bij de implementatie van lokale platforms voor ontslagen werknemers, coördineer het gebruik van de structuurfondsen en het EFG in overeenstemming met de voorschriften inzake staatssteun, gebruik regionale taskforces als middel om alle actoren en hulpbronnen te activeren, organiseer loopbaanovergangen, richt diensten op die snel kunnen reageren, voer ondersteuningssystemen in voor kmo's en platforms voor belanghebbenden (contracten voor beroepsovergangen), bevorder start-ups en nieuwe ondernemingen via effectief beleid om groei, nieuwe banen en ondernemerschap op regionaal niveau te versterken.

DE EUROPESE COMMISSIE

De Commissie zal:

- o **toezicht** houden op de manier waarop het kwaliteitskader in de gehele EU wordt toegepast.
- o **toezichtsverslagen toesturen aan het Europees Parlement en de sociale partners** en deze op grote schaal verspreiden;
- o overwegen of **het kwaliteitskader uiterlijk in 2016 wordt herzien** indien dat nodig is. Deze herziening zal bepalen of er behoefte bestaat aan verdere actie, met inbegrip van een wetgevend voorstel.
- o ondersteuning bieden bij de **programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen** (Europees Sociaal Fonds, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Cohesiefonds, Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij), de fondsen die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen en het **Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering**, met inbegrip van peer learning, werken in netwerken en technische bijstand;

- overwegen **de drie richtlijnen inzake participatie van werknemers te consolideren**, waarvoor in de eerste helft van 2014 een eerste fase van raadpleging van de sociale partners zou kunnen plaatsvinden.

Tabel 1: Samenvatting van actoren en goede praktijken

	ANTICIPATIE OP VERANDERINGEN	BEHEER VAN HERSTRUCTURERINGSPROCESSEN
ONDERNEMINGEN, VERTEGENWOORDIGERS VAN WERKNEMERS, SOCIALE PARTNERS EN SECTORALE ORGANISATIES	<p>Strategische monitoring van het economisch, ondernemings- en marktklimaat</p> <p>In kaart brengen van behoeften aan banen en vaardigheden</p> <p>Meerjarenplan voor banen en vaardigheden</p> <p>Op individuele werknemers gerichte maatregelen voor flexibiliteit, opleiding en loopbaanontwikkeling</p> <p>Bevordering van interne en externe mobiliteit</p> <p>Informatie, raadpleging en collectieve onderhandelingen over voornoemde thema's</p>	<p>Bevordering van interne consensus via gezamenlijke diagnosestelling</p> <p>Onderzoek naar alle mogelijke opties alvorens ontslag te overwegen</p> <p>Organisatie van individuele en gepersonaliseerde ondersteuning voor ontslagen werknemers</p> <p>Informatie, raadpleging en collectieve onderhandelingen over voornoemde thema's</p> <p>Inschakeling van externe actoren</p>
INDIVIDUELE WERKNEMERS	<p>Versterking van de capaciteit noodzakelijke informatie te verzamelen voor inzicht in de situatie</p> <p>Toetsing van vaardigheden en actualisering van loopbaanoriëntatie</p> <p>Versterking van hun inzetbaarheid en mobiliteit, het maken van haalbare beroepsovergangen;</p> <p>Uitoefening van hun recht op onderwijs en opleiding en aanvaarding van de daarmee samenhangende plichten</p>	<p>Zoeken naar informatie over ondernemingsstrategie</p> <p>Onderzoeken van mogelijke acties om ontslag te vermijden</p> <p>Gebruikmaken van individuele en gepersonaliseerde ondersteuning</p>
NATIONALE EN REGIONALE OVERHEDEN	<p>Ontwikkeling van prognose-instrumenten voor banen en vaardigheden en uitwisseling van arbeidsmarktinformatie uit</p> <p>Versterking van AAMB; bevordering kwalificatieregelingen en adviesdiensten; verlening van financiële steun</p> <p>Bevordering van samenwerking tussen actoren en onderlinge risicowaarborging</p> <p>Ontwikkeling van kaders ter bevordering van beroepsovergangen</p> <p>Strategische monitoring van het economisch, ondernemings- en marktklimaat</p> <p>Het in kaart brengen van de behoeften aan banen en vaardigheden</p> <p>Meerjarenplan voor banen en vaardigheden</p> <p>Op individuele werknemers gerichte maatregelen voor flexibiliteit, opleiding en loopbaanontwikkeling</p> <p>Bevordering van interne en externe mobiliteit</p> <p>Territoriale werkgelegenheidspacten en publiek-private partnerschappen</p>	<p>Verzameling van gegevens over ontslag; monitoring van gevolgen van herstructurering; ondersteuning van systemen voor vroegtijdige waarschuwing</p> <p>Versterking van openbare diensten voor arbeidsvoorziening; instelling van outplacementprogramma's, bevordering van het scheppen van banen</p> <p>Ondersteuning van lokale mobiliteitsplatforms, van mobiliteit door middel van vergoedingen en van financieel kwetsbare groepen</p> <p>Stimulering van partnerschappen en coördinatie van het gebruik van structuurfondsen</p> <p>Systemen voor roegtijdige waarschuwing, bijeenroepen van actoren voor gezamenlijke diagnosestelling</p> <p>Mobiele reconversie-eenheden, bevordering van de aantrekkelijkheid en het scheppen van banen</p> <p>Ondersteuning van maatregelen voor opleiding en mobiliteit</p>