



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 17.1.2012
COM(2012) 7 definitief

GROENBOEK

**Herstructurering en anticipatie op veranderingen: uit de recente ervaring te trekken
lessen**

{SEC(2012) 59 definitief}

GROENBOEK

Herstructurering en anticipatie op veranderingen: uit de recente ervaring te trekken lessen

1. INLEIDING: PROACTIEVE HERSTRUCTURERING VOOR CONCURRENTIEVERMOGEN EN GROEI IN DE TOEKOMST

Het centrale onderwerp van dit groenboek is de herstructurering van ondernemingen en de sociale gevolgen daarvan die terecht een oorzaak zijn van zorg voor veel Europese burgers. Herstructurering is een cruciale factor voor werkgelegenheid en voor het concurrentievermogen van de Europese economie.

Dit Groenboek wil succesvolle praktijken en beleidsmaatregelen op het gebied van de herstructurering en de aanpassing aan veranderingen aangeven ter bevordering van de werkgelegenheid, de groei en het concurrentievermogen als onderdeel van de Europa 2020-strategie¹, en met name het vlaggenschipinitiatief inzake industriebeleid van oktober 2010² en de "Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen", die in november 2010 is goedgekeurd³. Het Groenboek wil ook bijdragen aan de verbetering van de synergie tussen alle relevante actoren door het aanpakken van de uitdagingen in verband met de herstructurering en de aanpassing aan veranderingen en houdt rekening met het belangrijke werk dat de laatste jaren door de Europese Commissie, de sociale partners, de regio's, de lidstaten en veel andere belanghebbenden is verricht⁴.

De Commissie wil dit beleidsdebat heroriënteren in het licht van de uit de economische crisis getrokken lessen, de grondige veranderingen in de economische en de concurrentiesituatie wereldwijd en de momenteel in de EU uitgevoerde agenda voor structurele hervormingen⁵.

In dat licht zal de Commissie voortbouwen op de resultaten van deze raadpleging om na te denken over nieuwe wegen om goede praktijken beter te verspreiden en effectief toe te passen, ook op EU-niveau, met het oog op de aanpak van de onmiddellijke problemen in verband met de economische crisis en de doelstellingen voor de verbetering van het concurrentievermogen op de lange termijn, zoals aangegeven in het vlaggenschipinitiatief

¹ COM(2010) 2020.

² Mededeling van de Commissie van 27 oktober 2010 getiteld "Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering – Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen" (COM(2010) 614 definitief).

³ Mededeling van de Commissie "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen", COM(2010) 682 definitief.

⁴ Waaronder het raadplegingsdocument van de Commissie van januari 2002 over herstructurering, de resultaten van de werkzaamheden die in aansluiting daarop door de Europese sociale partners zijn verricht en een aantal andere verslagen en studies die de laatste jaren zijn uitgevoerd, met name in de herstructureringsfora die door de Commissie sinds 2005 worden georganiseerd. Een nuttige samenvatting van de door alle belanghebbenden getrokken lessen in verband met herstructureringen staat vermeld in de "Checklist voor herstructureringsprocessen" die door de Commissie is gepresenteerd in haar mededeling van 3 juni 2009, getiteld "Een gezamenlijke inzet voor de werkgelegenheid".

⁵ COM(2011) 815 — Jaarlijkse groeianalyse 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_en.htm.

inzake industriebeleid. De Commissie zal de resultaten van de raadpleging over dit groenboek gebruiken voor de gereactiveerde flexizekerheidsagenda, ook met het oog op de aansturing van een hernieuwd debat op EU-niveau over een mogelijke aanpak van en een kader voor herstructurering.

In het vlaggenschipinitiatief inzake industriebeleid stelde de Commissie met name dat "geactualiseerde richtsnoeren voor herstructurering zeer nuttig kunnen zijn voor het versterken van het vermogen van het bedrijfsleven en de werknemers om zich aan te passen aan een snel veranderende economische context". Een dergelijke actualisering kan ook "een accentverschuiving van een puur reactief beleid naar meer anticiperende strategieën aanmoedigen"⁶.

Het Groenboek gaat vergezeld van en wordt ondersteund door **het werkdocument van de diensten van de Commissie "Herstructurering in Europa 2011"**. Dit werkdocument beschrijft het effect van de economische en financiële crisis op de arbeidsmarkten en de reacties van de verschillende belanghebbenden; het illustreert de EU-actie op het gebied van de anticipatie op vaardigheidsbehoeften en de ontwikkeling van competenties; het belicht de rol van de EU-fondsen bij de ondersteuning van de herstructureringsprocessen, het effect van de herstructurering in de EU-regio's en de rol van "slimme specialisatie"-strategieën⁷; het analyseert de rol van de sociale dialoog, de rechtsinstrumenten en de ondersteunende maatregelen van de lidstaten op dit gebied; het beschrijft de uitdagingen en de EU-reacties daarop; en het belicht enkele voorlopige lessen die de laatste jaren zijn getrokken wat de anticipatie op en het beheer van veranderingen en herstructureringen betreft.

Uit de crisis getrokken lessen

De Europese economie kruipt met moeite uit de diepste recessie van de laatste decennia. De recessie veroorzaakte een aanzienlijke daling van de economische activiteit in de EU, waarbij miljoenen banen verloren gingen en die hoge kosten op menselijk vlak veroorzaakte, en zette de overheidsfinanciën onder zware druk, waardoor de lidstaten met meer stringente financiële randvoorwaarden werden geconfronteerd.

De vooruitzichten voor de EU-arbeidsmarkt, die tijdens de recessie in 2008-2009 vrij veerkrachtig bleek te zijn en eind 2010 opnieuw banen begon te scheppen, zijn sterk verslechterd en blijven aanzienlijke verschillen tussen de landen vertonen. In veel geavanceerde economieën is het scheppen van banen tot nu toe ontoereikend geweest om de tijdens de crisis ontslagen werknemers opnieuw in dienst te nemen en de gevolgen van de recessie baren steeds meer zorgen wat de mogelijkheid van duurzame effecten op de werkloosheidscijfers betreft.

Naast de uiteenlopende ontwikkelingen in verband met het bbp zijn andere relevante factoren die de verschillen in de werkloosheidscijfers tussen de lidstaten kunnen verklaren de

⁶ Mededeling van de Commissie "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen", COM(2010) 682 definitief, punt 1.2.

⁷ Slimme specialisatie is een voorwaarde voor goed presterende nationale en regionale onderzoek- en innovatiesystemen in het kader van het zelfevaluatie-instrument van de Innovatie-Unie en een sleutelement van het hervormde cohesiebeleid en wordt voorgesteld als een voorwaarde vooraf voor het gebruik van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling in de volgende programmeringsperiode 2014-2020 van de Structuurfondsen. Een platform voor slimme specialisatie is in juni 2011 gelanceerd en zal de regio's en de lidstaten bijstaan bij de ontwikkeling van RIS3 strategieën.

verschillen in de aanpassing van de arbeidstijden, verschillende behoeften in verband met de herverdeling van arbeidskrachten over de verschillende sectoren, bv. om het aantal werknemers in de bouw te verminderen, verschillende onderwijs- en opleidingsstelsels, met name leerplaatsregelingen, verschillende economische en institutionele uitgangsvoorwaarden en uiteenlopende beleidsreacties op de recessie.

Ondanks de uiterst ongunstige markt- en financiële situaties hebben de bedrijven en hun werknemers in heel Europa **op creatieve wijze sterk bijgedragen tot de herstructureringsprocessen die op constructieve, effectieve en instrumentele wijze hebben geholpen** om het banenverlies via innovatieve regelingen te beperken, vaak met steun van de overheidsinstanties en de Europese Commissie.

De in november 2008 goedgekeurde mededeling van de Europese Commissie "**Een Europees economisch herstelplan**" (COM(2008) 800 definitief) bood een kader voor een gecoördineerde actie op EU-niveau, dat betrekking had op de diverse beleidsmaatregelen en waarvoor gebruik werd gemaakt van de beschikbare instrumenten voor de ondersteuning van de Europese economie. In deze context is het cohesiebeleid van bijzonder belang als het belangrijkste instrument op EU-niveau voor investeringen in concurrentievermogen, groei en banen⁸.

Een analyse van de adequaatheid van deze reactie is dringend noodzakelijk in het licht van de onzekerheid over de richting van het huidige herstel en de nieuwe aan de horizon opdoemende risico's.

De concurrentie-uitdagingen

In een meer op de middellange termijn gericht perspectief verkorten de technologische vooruitgang en innovatie de levenscyclus van een product en dwingen zij de bedrijven en de werknemers voortdurend om zich aan te passen. Bovendien verhogen de **veranderingen in de internationale arbeidsverdeling** en het aantreden van sterke ondernemingen uit opkomende landen, met name die welke in de bovenste segmenten van de markt zijn gespecialiseerd, verder de concurrentiedruk op de Europese bedrijven. Het concurrentievermogen van de Europese economie, het behoud van haar activiteiten en banen en de ontwikkeling van nieuwe producten met bijbehorende arbeidsplaatsen zullen steeds meer afhangen van de **capaciteit van de Europese ondernemingen om hun concurrentiebasis te vergroten via innovatie en een snelle, maar soepele aanpassing aan veranderingen**. In die zin kunnen technologische veranderingen en innovatie aanpassingsstrategieën voor ondernemingen en arbeidskrachten noodzakelijk maken, maar er zijn ook aanwijzingen dat innovatie, gecombineerd met onderzoek en onderwijs, een effectief middel kan vormen om Europa uit de crisis te halen. De Commissie heeft in 2010 het vlaggenschipinitiatief Innovatie-Unie gelanceerd en in 2011 verslag uitgebracht over de stand van de innovatie.⁹

Bedrijven hevelen middelen van industrieën en sectoren die traditionele goederen en diensten produceren, gewoonlijk met een lage elasticiteit van de vraag ten opzichte van het wereldinkomen, over naar sectoren en industrieën met een hoger technologie- en

⁸ Cohesiebeleid: Reactie op de economische crisis. Een overzicht van de uitvoering van cohesiebeleidsmaatregelen die ter ondersteuning van het Europees economisch herstelplan zijn genomen (SEC(2010) 1291 definitief).

⁹ EU 2020 - Vlaggenschipinitiatief Innovatie-Unie, mededeling van de Commissie SEC(2010) 1161 en verslag over de stand van de IU 2011 (2011) 849.

kennisgehalte, gewoonlijk met een hoge elasticiteit van de vraag ten opzichte van het wereldinkomen. Het concurrentievermogen van de EU hangt af van haar capaciteit om de randvoorwaarden te bevorderen voor innovatieve, snelgroeiende bedrijven, die belangrijk zijn voor duurzame groei en het scheppen van banen¹⁰. Het zal ook afhangen van haar vermogen om een productieve basis in Europa in stand te houden en verder te ontwikkelen, wat op zijn beurt de diensteneconomie zal versterken.

De ondernemingen moeten in staat zijn zich aan de internationalisering van de wereldproductie aan te passen en op de concurrentie-uitdaging te reageren. Obstakels die een dergelijke aanpassing in de weg staan, kunnen het concurrentievermogen en de werkgelegenheid op de lange termijn negatief beïnvloeden. De randvoorwaarden zijn, zoals benadrukt in het vlaggenschipinitiatief inzake industriebeleid, van cruciaal belang voor een succesvolle economische aanpassing. Een vroegtijdige betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden is nodig voor het welslagen van de aanpassingsmaatregelen. Passende toegang tot financiering is bijzonder relevant, aangezien investeringen kunnen worden uitgesteld of helemaal worden stopgezet wegens gebrek aan krediet en beperkte toegang tot financiering. Goede praktijken op dit gebied moeten worden geïdentificeerd en verspreid.

De uitdaging van het aanpassingsvermogen van de bedrijven en de inzetbaarheid van de werknemers – ondernemingen in het middelpunt van het herstructureringsproces

De ontwikkeling van het menselijke potentieel en de verbetering van de vaardigheden zijn in deze context van het grootste belang. Daarom moet de EU gebruik maken van de recente ervaring om haar mondiaal concurrentievermogen te vergroten, zodat zij sterker wordt en zich omvormt tot een slimme, duurzame en inclusieve economie die zorgt voor hoge niveaus van werkgelegenheid, productiviteit, concurrentievermogen en sociale samenhang.

De positieve uitvoerprestaties van sommige lidstaten laten zien dat succes op de wereldmarkten niet alleen op prijsconcurrentie maar ook op andere factoren berust, zoals sectorale productspecialisatie, innovatie en vaardigheidsniveaus. Op deze gebieden zijn de zwakke punten van vóór de crisis overduidelijk geworden.

De EU heeft de laatste decennia een sterk systeem van werkgelegenheid en sociale bescherming opgebouwd dat, gecombineerd met een relatief hoog onderwijsniveau, de basis is geweest voor haar economische en sociale voorspoed tot nu toe. Het verschijnen van nieuwe actoren in de wereldeconomie en het snel veranderende ondernemingsklimaat vormen echter een uitdaging voor dit systeem, dat tot nu toe zeer doeltreffend was voor de totstandbrenging van groei en banen. Het wordt steeds duidelijker dat dit systeem, zonder veranderingen, niet geschikt is om ervoor te zorgen dat de middelen, met name de menselijke hulpbronnen, snel en soepel worden herverdeeld van afnemende naar nieuwe opkomende activiteiten. Het is ook steeds minder in staat om de werknemers een reële kans op beroepsontwikkeling te bieden wanneer hun banen in gevaar komen, omdat het hun vermogen om zich aan veranderingen aan te passen niet bevordert.

Door de recente economische en financiële crisis en de daarmee gepaard gaande noodzaak van structurele hervormingen is het meer dan ooit belangrijk geworden dat dergelijke zwakke punten worden aangepakt. In lijn met de flexizekerheidsaanpak en de Europa 2020-strategie¹¹

¹⁰ "Innovation Union Competitiveness report 2011", ec.europa.eu/iuc2011.

¹¹ Het begrip flexizekerheid staat centraal in een geïntegreerde strategie die door de Commissie en de lidstaten is ontwikkeld op grond van een brede overeenstemming over het feit dat Europa nieuwe en

wil de Commissie de permanente aanpassing van de bedrijven aan de snel veranderende economische omstandigheden aanmoedigen door het nastreven van een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming via passende ondersteuningsmaatregelen. Er bestaat een grote behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de herverdeling van de middelen tussen bedrijven en beroepen. Deze omvatten veranderingen in de arbeidsbeschermingswetgeving en de bedrijfspraktijken in verband met bedrijfsherstructureringen die de reallocatie van middelen naar activiteiten met een hogere meerwaarde en een snellere groei niet belemmeren, en ook een passend beleid op het gebied van scholings- en activeringsmaatregelen die tezamen met goed opgezette werkloosheidsuitkeringssystemen ontslagen werknemers op weg helpen naar andere banen en beroepen.

Herstructureringen maken deel uit van het dagelijkse leven van ondernemingen, werknemers, overheidsinstanties en andere belanghebbenden. De laatste jaren heeft de EU zich veel moeite getroost bij het nastreven van de beleidsdoelstellingen die de aanpassing aan veranderingen en herstructureringen vergemakkelijken. Ondanks het prijzenswaardige werk van de Europese sociale partners op dit gebied naar aanleiding van vorige raadgevingen van de Commissie moet het aanpassingsvermogen van ondernemingen, werknemers en regio's verder worden versterkt.

De rol van de nationale, regionale en lokale autoriteiten bij de economische en sociale omschakeling

De crisis heeft hele industriële sectoren en daardoor hele regio's ongeacht de nationale grenzen getroffen. Deze ontwikkeling kwam nog bovenop de hardnekkige geografische ongelijkheden, zowel tussen als binnen regio's, die de interne markt ondermijnen.

Proactieve en dynamische herstructureringen zullen worden aangemoedigd wanneer overheidsinstanties een ondersteunende rol spelen bij de herstructureringswerkzaamheden en -processen doordat zij daarop anticiperen door het vergemakkelijken van de coördinatie tussen de externe belanghebbenden en de ondernemingen.

De rol van de regio's, naast die van de landen, bij de bevordering van een slimme specialisatie is van het grootste belang en er moet verder worden bestudeerd hoe die rol kan worden versterkt.

Overheidsdienst, een andere belangrijke werkgever

Hoewel dit Groenboek op de industriële sector is gericht, moet het effect van de crisis op de overheidssector ook worden bekeken, waarbij de belangrijke rol van de overheidssector als zowel werkgever en dienstverlener moet worden erkend.

De werkgelegenheid in de overheidsdiensten (waaronder overheidsadministratie, onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijk werk) is de laatst drie jaar in vergelijking met andere

betere wegen moet vinden om haar arbeidsmarkten flexibeler te maken, waarbij tezelfdertijd voor nieuwe en betere vormen van zekerheid moet worden gezorgd. Het is een omvattende reactie op de uitdagingen waarmee de Europese arbeidsmarkten en samenlevingen in de context van globalisering en technologische en demografische veranderingen wordt geconfronteerd. Het vormt een integraal onderdeel van de Europa 2020-strategie en het vlaggenschipinitiatief "Nieuwe vaardigheden en nieuwe banen".

sectoren aanzienlijk toegenomen met ongeveer 2 miljoen extra banen. In het najaar 2010 nam de groei af en werd in de eerste helft van 2011 negatief. Het effect van de vermindering van de uitgaven in de overheidssector verklaart waarschijnlijk deze verandering¹². Het snoeien in de uitgaven van de overheidssector zal vooral vrouwen treffen in hun rol van zowel werknemer als hoofdgebruiker van diensten zoals bijvoorbeeld de opvang van kinderen en ouderen.

De productie van veel overheidsdiensten kan waardevoller zijn voor het concurrentievermogen van de economie dan uit de kosten en de productiviteit daarvan afgeleid zou kunnen worden (bv. omdat zij aanleiding geeft tot hogere consumentenoverschotten of tot verbeteringen van de totale factorproductiviteit in andere sectoren). Dit zal met name het geval zijn bij dienstensectoren zoals gezondheidszorg, onderwijs, opvang van kinderen en ouderen of vervoer.

De overheidsinstanties zijn via overheidsbedrijven of de toekenning van concessies direct of indirect verantwoordelijk voor een groot gedeelte van de werkgelegenheid in de dienstensectoren. Naast hun algemene verantwoordelijkheid voor de economie moeten zij ook zorgen voor de voorwaarden voor de soepele overdracht van kennis en het beste gebruik van de bestaande arbeidskrachten in de sectoren waarmee zij zijn belast. Tezelfdertijd is de noodzaak om de overheidsfinanciën te blijven consolideren duidelijk van invloed op de activiteiten en de werkgelegenheid in de overheidssector. Herstructureringen die de efficiëntie verbeteren, zijn ook in de overheidssector van steeds groter belang. Dit ondersteemt het belang van herstructureringsstrategieën in de overheidssector die op passende wijze rekening houden met de specifieke rol van de overheidsdiensten, onder meer door bij te dragen aan de productiviteit in de privésector.

Men kan zich ook afvragen hoe anticipatieve en strategische benaderingen op de lange termijn van het beheer van veranderingen en herstructureringen op de overheidssector kunnen worden toegepast in het kader van de huidige consolidatiemaatregelen. Er moet ook rekening worden gehouden met de noodzaak van de herstructurering van belangrijke overheidsdiensten zoals de gezondheidszorg en er moet worden gezorgd voor de duurzaamheid daarvan op de lange termijn bij een groeiende vraag.

2. UIT DE CRISIS GETROKKEN LESSEN

Het effect van de financiële crisis op de reële economie deed zich volledig voelen vanaf 2009, toen het bbp aan weerszijden van de Atlantische Oceaan per jaar met ongekende percentages afnam. De werkgelegenheid bleek in Europa onmiddellijk na de recessie zeer veerkrachtig te zijn, met name door de sterke aanpassing van de gewerkte uren. Sinds de tweede helft van 2009 gingen echter steeds meer banen verloren en steeg de werkloosheid in de meeste EU-landen, zij het met grote verschillen. Het herstel trok in de eerste helft van 2010 aan maar stabiliseerde zich in de rest van het jaar, wat ook te wijten was aan de uitwerking van het effect van tijdelijke factoren zoals de uitzonderlijke stimulerende maatregelen. Ondanks het herstel van de productie begon de werkgelegenheid pas eind 2010 te groeien en bleef de werkloosheid stabiel op de in 2009 bereikte hoge niveaus¹³.

¹² EU Employment and social situation report quarterly review September 2011" – ESTAT.

¹³ Bron: Labour market developments in Europe 2011, European Commission, European Economy 2/2011.

De algemene trend van de werkgelegenheid vertoonde uiteenlopende patronen op sectoraal niveau. Hoewel de toename van de werkloosheid oorspronkelijk vooral industrieën trof die het meest blootgesteld waren aan de bedrijfscyclus en alleen in beperkte mate gebruik konden maken van de aanpassing van de arbeidstijd, met name in de bouw, blijkt dat deel van deze toename zich nu te bestendigen. Ondanks het wijdverbreide gebruik van arbeidstijdverkortingsregelingen nam de werkgelegenheid ook in de be- en verwerkende industrie af en bleef zij tijdens het herstel een neerwaartse trend volgen. Deze patronen kunnen te wijten zijn aan de aanpassing die door de wereldwijde recessie is veroorzaakt als gevolg van het capaciteitsoverschot in bepaalde sectoren en aan het feit dat de daling van het bbp tijdens de recessie permanent dreigt te worden.

De noodzaak om werknemers uit sectoren met een lage productiviteit over te hevelen naar sectoren met een hoge productiviteit kan inderdaad leiden tot langere perioden van werkloosheid en een hoge structurele werkloosheid, wat op zijn beurt negatieve effecten op het menselijke kapitaal zal hebben en aldus verder zal bijdragen tot aanhoudende werkloosheid¹⁴.

De snelheid waarmee de werkloosheid zal dalen naar de niveaus van vóór de crisis zal niet alleen afhangen van de groeivoorzichten en de verschillende economische en institutionele uitgangsvoorwaarden, maar ook van de noodzaak van een sectorale herverdeling en de capaciteit van de bedrijven om de arbeidskosten direct of via een wijziging van de arbeidstijd aan te passen. Die snelheid zal ook afhangen van de aanwezigheid van ondersteunende beleidskaders, waaronder werkloosheidsuitkeringssystemen en activeringsmaatregelen die werklozen stimuleren om weer aan het werk te gaan; loonvormingskaders ter ondersteuning van de loonaanpassing; belastingsystemen die het scheppen van banen aanmoedigen; doelgericht actief arbeidsmarkt- en scholingsbeleid ter vergemakkelijking van de overgangen op de arbeidsmarkt en de herintreding van langdurig werklozen in het arbeidsleven.

Uit de tijdens de economische crisis opgedane ervaring blijkt dat ondanks de uiterst ongunstige markt- en financiële situaties de bedrijven en hun werknemers in heel Europa in sterke mate hebben bijgedragen tot de herstructureringsprocessen die op constructieve, effectieve en instrumentele wijze hebben geholpen om het banenverlies via innovatieve regelingen te beperken.

Zoals aangegeven in het verslag 2009 van de European Restructuring Monitor (ERM) "Restructuring in recession" (Herstructurering tijdens recessie)¹⁵ hebben veel ondernemingen in heel Europa in reactie op de crisis initiatieven genomen tot behoud van het aantal banen – het meest in het oog springend zijn **verschillende maatregelen om de arbeidstijd te verkorten (zie kader)**. Deze omvatten stilleggingen van de productie, verplichting om vakantiedagen op te nemen, kortere werkweken of werkdagen, groter gebruik van arbeidstijdrekeningen, verlofrotatie en sabbatjaren. In sommige bedrijven zijn de lonen naar beneden aangepast, waarbij tijdelijke loonsverlagingen met 10-20% niet ongevoelbaar waren. De meeste ondernemingen hebben gebruik gemaakt van verschillende combinaties van deze maatregelen en **intense onderhandelingen** hebben geleid tot een groot aantal overeenkomsten – bijvoorbeeld lagere lonen in ruil voor bedrijfsaandelen. Ontslagvergoedingen, vaak in combinatie met vervroegde uittreding, zijn ook wijdverbreid.

¹⁴ De late reactie van de werkgelegenheid op het herstel was ook het gevolg van de arbeidsoppotting tijdens de recessie en ging hand in hand met een aanzienlijke toename van de arbeidsproductiviteit.

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0973.htm>. Zie ook jaarverslag ERM 2011: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1165.htm>.

Meer dan ooit hebben **de sociale dialoog en de collectieve onderhandelingen** een cruciale rol gespeeld bij de aanpassing van de productie, de werkorganisatie en de arbeidsvoorwaarden aan de snel veranderende en veeleisende omstandigheden tijdens de crisis.

Van hun kant hebben de overheidsinstanties de overheidsinstrumenten uitgebreid ter bevordering van de reïntegratie op de arbeidsmarkt van degenen die tijdens de crisis werkloos zijn geworden. In een vroege fase van de crisis hebben de lidstaten de capaciteit van de **openbare diensten voor arbeidsvoorziening** en hun dienstenaanbod uitgebreid. De lange duur van de crisis heeft ertoe geleid dat sommige regeringen hun uitgaven hebben verminderd en de middelen voor de hele overheidsadministratie, waaronder de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's), hebben teruggeschroefd¹⁶. Sommige lidstaten hebben specifieke outplacementdiensten opgericht of bestaande diensten versterkt. Deze diensten hebben gewoonlijk veel belanghebbenden, zoals de staat, regionale autoriteiten, de sociale partners en andere lokale actoren. Hun efficiëntie – een gevolg van specialisatie in outplacementwerkzaamheden – tezamen met het grote vertrouwen dat zij genieten en dat inherent is aan het bestuur van een orgaan dat voor verschillende belanghebbenden werkt, maakt van hen een waardevol instrument om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de crisis.

Kortere werkweken zijn waarschijnlijk de meest innovatieve reactie op de crisis geweest, vaak met omvangrijke overheidssteun voor deze regelingen. Over het algemeen zijn de werknemers voor de verloren uren vergoed in landen met overheidsregelingen en in landen waar arbeidstijdverkorting is geregeld in collectieve overeenkomsten, waarbij de overheidsinstanties in eerste instantie optreden om de collectief overeengekomen vergoeding aan te vullen. De mate waarin een opleiding wordt verstrekt tijdens de beschikbaar gekomen vrije tijd varieert ook aanzienlijk, evenals de hoogte van de sociale premies tijdens de periode van arbeidstijdverkorting.

Tijdens de recessie in 2008-2009 was de arbeidstijdverkorting de belangrijkste kostenbesparingsstrategie voor de ondernemingen. Arbeidstijdverkorting als reactie op de crisis is echter niet altijd mogelijk. Binnen bedrijven is een tijdelijke arbeidstijdverkorting mogelijk wanneer positieve balansen in arbeidstijdrekeningen beschikbaar zijn. Bovendien zullen deze arbeidstijdverkortingsregelingen waarschijnlijk hun doeltreffendheid verliezen wanneer een zwakke vraag naar arbeid blijft bestaan. Een te late intrekking van deze regelingen kan aanzienlijke kosten met zich brengen door het feit dat arbeidskrachten voor afnemende activiteiten in dienst worden gehouden, waardoor de noodzakelijke herverdeling van middelen wordt voorkomen, de toekomstige groeiperspectieven worden beschadigd en de concurrentie wordt vervalst. Ten slotte hangt de beschikbaarheid van door de overheid ondersteunde regelingen af van haar financiële situatie, die in verscheidene landen is verslechterd.

Bij de analyse van deze mechanismen is het van belang dat rekening wordt gehouden met het feit dat de efficiëntie en het effect daarvan uit zowel economisch als sociaal oogpunt aanzienlijke verschillen hebben vertoond in diverse nationale en sectorale contexten. Conclusies over hun geschiktheid en/of overdraagbaarheid op andere contexten moeten daarom een analyse van de succesfactoren omvatten.

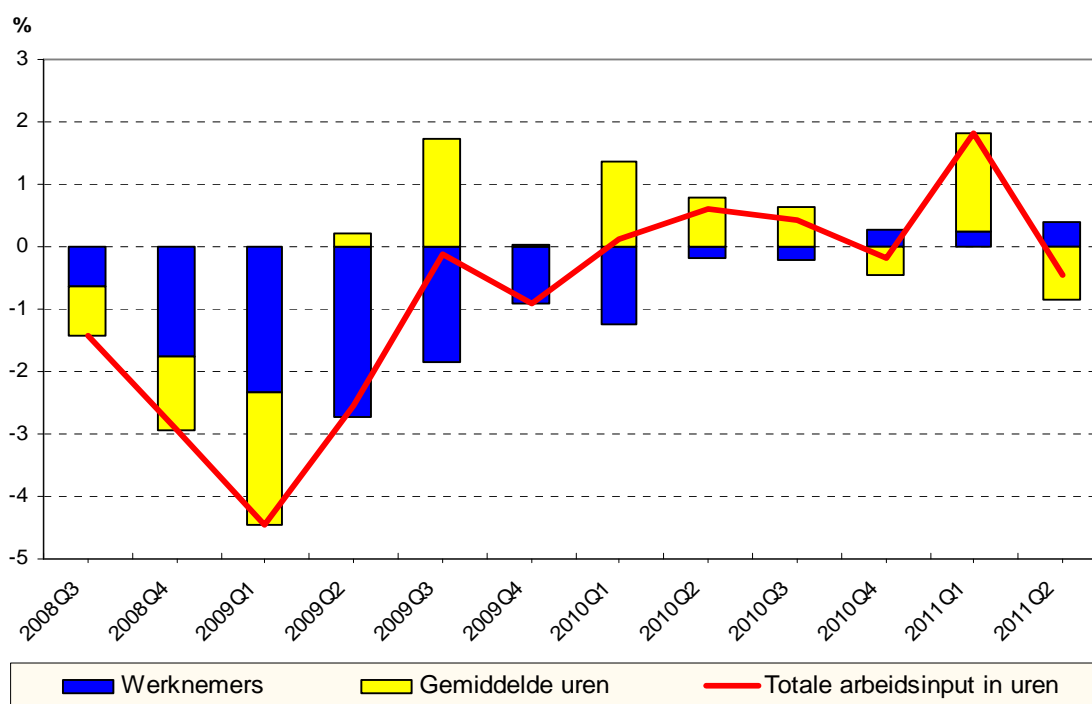
¹⁶ In een EG-onderzoek naar de aanpassing van de openbare diensten aan de crisis 2011 hebben 13 van de 21 respondenten verklaard dat hun financiële middelen de komende 12 maanden zouden worden verlaagd. In 9 van die 13 gevallen bedroeg die verlaging 10 %.

Arbeidstijdverkortingsregelingen – enkele feiten

Uit de analyse van de veranderingen op het gebied van de werkgelegenheid en de arbeidstijd in reactie op de vermindering van de productie blijkt dat de aanpassing van de arbeidsmarkten van de lidstaten tijdens het dieptepunt van de crisis aanzienlijk verschilde. Terwijl in sommige landen onmiddellijk banenverlies optrad, verkortten in andere landen de werkgevers, hierin in sommige gevallen gesteund door de overheid in de vorm van arbeidstijdverkortingsregelingen, eerst de arbeidstijd van hun werknemers in plaats van hen te ontslaan.

Uit de onderstaande figuur blijkt dat in het eerste kwartaal 2009 toen de productie in de be- en verwerkende sector haar conjunctureel dieptepunt bereikte, in de EU op zeer grote schaal gebruik werd gemaakt van de verkorting van de arbeidstijd. Na het herstel van de productie namen de gemiddelde arbeidstijden ook toe, wat erop wijst dat de arbeidstijdverkorting werd ingetrokken en in sommige gevallen de personeelssterkte werd aangepast.

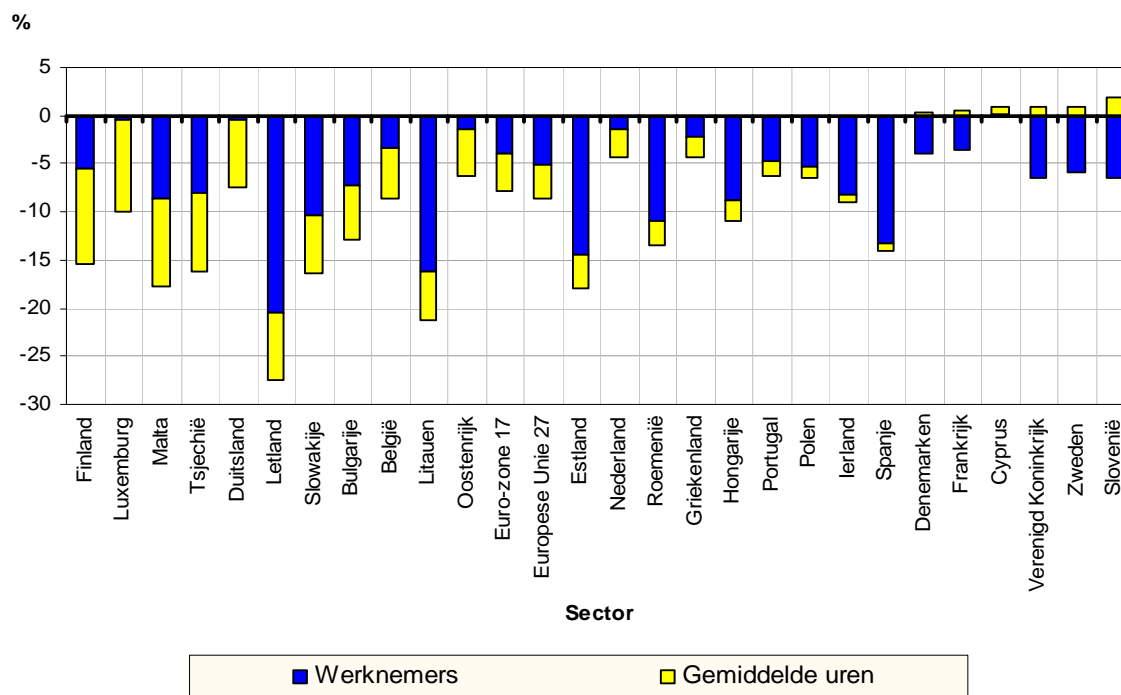
Tabel: Groei per kwartaal van de werkgelegenheid en de gemiddelde arbeidstijd in de be- en verwerkende sector in de EU (voor seizoensinvloeden gecorrigeerd)



Bron: Eurostat

Uit de ontwikkelingen in de lidstaten blijkt dat in het eerste kwartaal van 2009 in verscheidene landen in grote mate gebruik werd gemaakt van arbeidstijdverkorting. Arbeidstijdverkorting speelde met name een belangrijke rol in Duitsland, België en Oostenrijk, die erin zijn geslaagd om de werkgelegenheid op ongeveer hetzelfde peil te houden als het jaar daarvoor.

Tabel: Verandering in het niveau van de werkgelegenheid en het gemiddelde aantal werkuren in de be- en verwerkende sector in Q12009 in vergelijking met Q12008 (voor seizoensinvloeden gecorrigeerd)



Bron: Eurostat (de gegevens voor Italië zijn niet beschikbaar)

Een en ander lijkt erop te wijzen dat de arbeidstijdverkortingsregelingen hebben gediend om het banenverlies en de bijbehorende stijging van de werkloosheid in deze economieën te beperken. Bovendien zijn dergelijke regelingen gunstig voor de bedrijven, die aldus in staat worden gesteld om hooggeschoolde of speciaal opgeleide werknemers tijdens een periode van economische neergang in dienst te houden.

Een analyse van de Commissie¹⁷ gaf aan dat deze regelingen doeltreffend waren om het effect van de economische crisis op het banenverlies te verminderen en benadrukte dat een tijdige intrekking van dergelijke maatregelen na afloop van de economische crisis noodzakelijk was. De studie wijst op het risico dat een langdurig gebruik van arbeidstijdverkorting de vraag in afnemende sectoren ondersteunt, wat de herstructurering daarvan kan vertragen, vooral wanneer de kosten van de arbeidsherverdeling laag en de prikkels voor herstructurering hoog zijn. Door het uitstellen van de herverdeling hielden arbeidstijdverkortingsregelingen de productiviteitsgroei en als gevolg daarvan loonstijgingen tegen. Om zo doeltreffend mogelijk te zijn, moeten deze regelingen worden gekoppeld aan een efficiënt werkloosheidsuitkeringssysteem dat de herverdeling van arbeid bevordert. Deze analyse wordt ondersteund door een recente studie van de OESO¹⁸ die erop wijst dat de arbeidstijdverkortingsregelingen een economisch belangrijk effect op het behoud van de banen tijdens de economische crisis hebben gehad en dat deze effecten het grootst waren in Duitsland en Japan voor werknemers met vaste arbeidscontracten. Dergelijke regelingen hebben met groot succes bijgedragen aan het behoud van de werkgelegenheid in deze economieën.

¹⁷ Alfonso Arpaia et al., "Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations", Europese Commissie, European Economy Occasional Paper No 64, juli 2010.

¹⁸ Alexander Hijzen and Danielle Venn, 'The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession' OECD Working Paper 115, januari 2011.

In lijn met de aanbevelingen van het Europees economisch herstelplan hebben **de lidstaten omvattende anticrisismaatregelen genomen** om het effect van de financiële crisis op de totale vraag te beperken en een excessief banenverlies in reactie op een tijdelijke inkrimping van de productie te voorkomen. Naast de arbeidstijdverkortingsregelingen zijn de dekking en de hoogte van de werkloosheidsuitkeringen in verscheidene lidstaten verbeterd. Maatregelen op de korte termijn omvatten ook directe steunverlening aan ondernemingen, zoals leningen of garanties om de toegang tot financiering te vergemakkelijken; verlaging van socialezekerheidspremies; regelingen voor het scheppen van banen in de overheidssector; versterkte actieve-arbeidsmarkt- en opleidingsmaatregelen, vaak gericht op ontslagen werknemers.

Vanaf 2010 heeft het inzettende herstel, gekoppeld aan meer stringente fiscale randvoorwaarden, tot een herziening van de beleidsprioriteiten geleid. De hervormingen zullen aangepast moeten worden aan een context waarin de groei zich geleidelijk herstelt maar arbeid nog niet volledig bijdraagt aan het groeipotentieel wegens de hoge en voortdurende werkloosheid. De aandacht moet worden gericht op belasting- en uitkeringssystemen die ervoor zorgen dat werken loont; een activeringsbeleid dat werklozen beloont die opnieuw aan het werk gaan; arbeidsbeschermingsystemen die zorgen voor een goed evenwicht tussen zekerheid en flexibiliteit; loonontwikkelingen die sporen met de herbalancerings- en aanpassingsbehoeften van de economie. Veel van de urgente arbeidsmarktmaatregelen die aan het begin van de financiële crisis zijn genomen, zijn geleidelijk afgelopen. De actieve-arbeidsmarkt- en scholingsmaatregelen zijn versterkt en sommige landen zijn begonnen met de hervorming van hun arbeidsbeschermingswetgeving om het scheppen van banen te bevorderen en de segmentatie van de arbeidsmarkt te bestrijden.

Zijn de hierboven vermelde beleidsmaatregelen en praktijken geschikt voor herstructurerings, speciaal wat de arbeidstijdverkortingsregelingen tijdens de crisis betreft? In welke specifieke contexten? Kunnen zij het hoofd bieden aan een blijvend zwakke vraag? Wat kunnen de lidstaten, de Commissie of de sociale partners ten slotte doen om de beste praktijken op dit gebied uit te wisselen en te verspreiden en een groter gebruik daarvan aan te moedigen?

3. DE CONCURRENTIE-UITDAGING: HET BELANG VAN DE BEVORDERING VAN ECONOMISCHE EN INDUSTRIËLE AANPASSINGEN

Ondernemingen kunnen zich op verschillende manieren aanpassen

Aanpassing maakt deel uit van het concurrentieproces van de ondernemingen. Het is een middel waarmee de ondernemingen hun productiviteit kunnen verbeteren. De noodzaak van een constante aanpassing vloeit voort uit technologische veranderingen, innovatie, felle concurrentie en opkomst van nieuwe concurrenten, verschuiving in de voorkeur van consumenten, wijziging van de wetgeving, beschikbaarheid en prijs van middelen en andere inputs, markttoegang enz.¹⁹ De druk om veranderingen door te voeren, die zich ook in normale tijden kan voordoen, wordt sterker tijdens een langdurige periode van zwakke

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de studie van DG ENTR "Measuring and Benchmarking the Structural Adjustment Performance of EU Industry", te vinden op http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf.

economische activiteit. Ondernemingen die er niet in slagen zich aan de veranderende omstandigheden aan te passen, zullen op den duur geen gelijke tred kunnen houden met hun concurrenten.

Aanpassing kan daarom worden beschouwd in de context van een proces van herverdeling van middelen, waarbij bestaande productiestructuren ter discussie worden gesteld en eventueel worden vervangen door nieuwe, meer efficiënte en concurrerende structuren en bedrijven. Met een steeds meer geschoolde en in toenemende mate kapitaal- en technologie-intensieve industriële basis, zal de EU-industrie nog meer geïntegreerd worden in internationale waardeketens naarmate de inkooptransacties (global sourcing) complexer worden, en om de mondiale groeimarkten te bedienen.

Sommige aanpassingen kunnen de vorm aannemen van veranderingen in de activiteiten van de onderneming, bv. een breder of smaller bereik, verandering van haar positie in de waardeketen, spin-offs en intern ondernemerschap, nieuw gebruik van activa, clearing van de balansen, verbetering van vaardigheden en opleiding, en/of organisatorische veranderingen in het beheer van de onderneming. Concreet gezien ontstaan nieuwe bedrijfsmodellen die productie nauwer aan dienstverlening koppelen. De ontwikkeling van innovatieve oplossingen zoals meer middelenefficiënte productiemethoden of nieuwe technologieën, zoals geavanceerde materialen en nanotechnologie, kan gevolgen hebben voor "outsourcing"-besluiten enz. Dergelijke activiteiten maken deel uit van de dagelijkse bedrijfsdynamiek om een gezonde onderneming concurrerend te houden.

Randvoorwaarden voor een efficiënte aanpassing

De ondernemingen en de sectoren zelf kennen normaliter het best hun herstructureringsbehoeften. Om te zorgen voor een efficiënte aanpassing moeten de bedrijven functioneren in een omgeving waar passende randvoorwaarden een dergelijke aanpassing *mogelijk maken*. Obstakels die een dergelijke aanpassing in de weg staan, zullen het concurrentievermogen en de werkgelegenheid op de lange termijn negatief beïnvloeden.

De interne markt moet de randvoorwaarden helpen creëren en in heel Europa kansen helpen bieden. De werking van de arbeidsmarkt en mobiliteit zijn een belangrijk aspect. Andere belangrijke gebieden, voor de ondernemingen en de maatschappij in haar geheel, omvatten de werking van de kapitaalmarkten (toegang tot financiering), de concurrentie op de productmarkten, de efficiëntie van O&O- en innovatiesystemen, het ondernemingsklimaat, de mechanismen voor kennisoverdracht en invoering van technologie, een doeltreffend onderwijs- en opleidingssysteem en de bredere maatschappelijke uitdagingen. Dit zijn niet alleen regelgevende aspecten. Het besluit Interne markt ("Single Market Act") en het vlaggenschipinitiatief Innovatie-Unie zijn bedoeld om deze obstakels systematisch uit de weg te ruimen om de ondernemingen in staat te stellen om goede ideeën sneller op de markt te brengen, zich aan te passen en te groeien. In hoge mate innovatieve mkb's en innovatieclusters worden een sleutelkanaal van het innovatie- en productieproces. Daardoor ontstaat een toenemende behoefte aan een clusterbeleid en een slimme specialisatie, een ruimer aanbod van vaardigheden en een doelgerichte kennis van de toekomstige markten en de relevante sleuteltechnologieën.

Herstructurering

Herstructurering kan betrekking hebben op één bedrijf, gekoppeld zijn aan zijn lopende bedrijfsontwikkeling of verband houden met de mislukking van vroegere investeringen. Zij

kan een hele sector of sommige segmenten van deze sector betreffen. Bovendien zijn er duidelijke verschillen tussen de sectoren, waarbij sommige meer dan andere onderhevig zijn aan de hierboven vermelde druk. Industrietakken zoals uitrustingsgoederen, chemicaliën, motorvoertuigen of elektrische machines, kunnen worden omschreven als sectoren die zwaar door de mondiale concurrentie en de technologische ontwikkeling zijn getroffen. Dit heeft gevolgen voor hun behoefte aan een efficiënte herstructurering.

Een recent voorbeeld van de wijze waarop ondernemingen en sectoren in een veeleisende economische en sociale omgeving met herstructureringen omgaan, wordt door de auto-industrie gegeven in het tussentijdse verslag van de groep op hoog niveau CARS 21, dat op 2 december 2011 is goedgekeurd (zie begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie "Herstructurering in Europa 2011"²⁰);

Sommige herstructureringsactiviteiten (bv. sluiten van delen van de leveringsketens, tijdelijk ontslag van sommige werknemers) zullen negatieve gevolgen voor de omringende economie hebben. Dat betekent dat hier een rol voor de beleidsmakers is weggelegd, maar een efficiënte beleidsreactie mag de noodzakelijke efficiëntievergrotende herstructurering niet vertragen of blokkeren. Zij moet veeleer worden gericht op beleidsmaatregelen die de herverdeling van middelen in verschillende ondernemingen/sectoren vergemakkelijken.

De toegang tot financiering is met name van vitaal belang voor de economische activiteiten, aangezien de noodzakelijke aanpassingen die investeringen vergen, kunnen worden vertraagd of stopgezet door een beperkte toegang tot externe financiële middelen. De toegang tot financiering wordt niet alleen beïnvloed door de kapitaalmarkten of de financiële steun van de overheid, maar ook door andere regelgevende factoren, zoals bedrijfsbelastings- of faillissementsvoorschriften. Langdurige en lastige faillissementsprocedures kunnen eerlijke, failliet gegane ondernemers er daadwerkelijk van weerhouden om opnieuw een zaak te beginnen en daardoor bestaande banen te redden en nieuwe banen te creëren, ondanks ervaringen waaruit blijkt dat "tweedekans"-bedrijven sneller groeien en veerkrachtiger zijn dan traditionele startende bedrijven²¹.

De mededeling van de Commissie "Denk eerst klein- Een "Small Business Act" voor Europa" van 2008²² en de vervolgmmededeling "Evaluatie van de "Small Business Act" voor Europa" van 2011²³ verzoeken de lidstaten om twee specifieke acties te ondernemen om deze kwestie aan te pakken. Met name verzocht de mededeling van 2008 de lidstaten om "ernaar te streven dat alle juridische procedures voor het liquideren van een bedrijf in geval van een niet-frauduleus faillissement binnen een jaar afgehandeld zijn" en de mededeling van 2011 verzocht de lidstaten om "tweede kansen voor ondernemers te bevorderen door tegen 2013 de kwijting en schuldvereffening voor een eerlijke ondernemer na een bankroet tot maximaal drie jaar te beperken".

²⁰ Zie punt 4.3.2 van het werkdocument van de diensten van de Commissie. Voor het verslag zie http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm.

²¹ De studie naar de dynamiek van bedrijven (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf) verzamelt dit bewijsmateriaal tezamen met uitgebreide informatie over de faillissementswetgeving van de lidstaten en een analyse van de effecten van verschillende faillissementsprocedures op ondernemers en bedrijven. Nadere informatie, waaronder voorbeelden van "beste praktijken" ter ondersteuning van eerlijke, failliet gegane ondernemers is te vinden op het "tweedekans"-portaal: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm

²² COM(2008) 394 definitief van 25.06.2008.

²³ COM(2011) 78 definitief van 23.2.2011.

Staatssteunregels²⁴ spelen een rol bij sommige herstructureringen. Dit soort steun is toegelaten voor ondernemingen die levensvatbaar worden geacht, maar zich in moeilijkheden bevinden en zonder overheidssteun failliet zouden gaan, aangezien geen particuliere entiteiten bereid zijn om hun kapitaal te verstrekken. Daarom wordt deze steun alleen toegekend in extreme situaties waarin de ondernemingen mogelijk niet tijdig op een veranderende omgeving hebben gereageerd.

De Commissie zou graag het standpunt van belanghebbenden leren kennen over de volgende vragen:

- Welke soorten randvoorwaarden zijn het meest geschikt voor een succesvolle industriële aanpassing?**
- Welke bestaande maatregelen betreffende de toegang tot financiering ter begeleiding van structurele aanpassingen vormen een goede praktijk?**
- Welke verdere maatregelen moeten worden genomen om de faillissementsprocedures te verbeteren?**

4. DE UITDAGING VAN HET AANPASSINGSVERMOGEN VAN DE BEDRIJVEN EN DE INZETBAARHEID VAN DE WERKNEMERS – ONDERNEMINGEN IN HET MIDDELPUNT VAN HET HERSTRUCTURERINGSPROCES

De EU is erin geslaagd de productieve basis van haar economie tijdens de ergste jaren van de economische crisis te vrijwaren. In het licht van de huidige onzekere macro-economische omstandigheden zal het vermogen van de Europese industrie om concurrerend te blijven en haar banen te behouden meer en meer afhangen van haar **capaciteit om te innoveren** en **zich snel en soepel aan veranderingen aan te passen**. Deze veranderingen zijn het gevolg van de technologische vooruitgang, de verschuiving van de handelspatronen, het zich verder ontwikkelende regelgevende kader, veranderende bedrijfsmodellen en het gedrag van de consumenten. De EU moet via haar acties op verschillende beleidsterreinen haar bedrijven in dit verband ondersteunen. De omvang van de economische herstructureringen en sociale veranderingen die worden veroorzaakt door de grondige aanpassing die is vereist door de milieu-, markt-, economische, technologische en maatschappelijke uitdagingen en die door de grote recessie zijn versneld, is immens. Uit werkgelegenheidsoogpunt omvat de aanpassing **zowel het scheppen als het vernietigen van banen** en vooral **het omvormen van banen** (in termen van nieuwe taken, nieuwe vaardigheidsprofielen en nieuwe werkregelingen). De beschikking over geschoolde arbeidskrachten wordt beschouwd als een van de belangrijkste **concurrentiefactoren** van de Europese industrie; dit gegeven is echter niet vanzelfsprekend en voor de instandhouding van deze factor is een proactieve aanpak vereist.

Een soepele aanpassing aan veranderingen vereist duidelijk een investering in vaardigheden en adequaat menselijk kapitaal. Om een slimme, duurzame en inclusieve groei te handhaven, is het van essentieel belang dat **ervoor wordt gezorgd dat de bedrijven beschikken over passend geschoolde arbeidskrachten om vaardigheidstekorten en niet op de behoeften afgestemde vaardigheden te vermijden**. De anticipatie op toekomstige

²⁴ Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF>.

vaardigheidsvereisten (bijvoorbeeld de behoefte aan groene vaardigheden en vaardigheden op gebieden zoals gezondheids- en sociale zorg) en de consequente aanpassing van de onderwijs- en opleidingsstelsels, curricula en kwalificaties in samenwerking met de sociale partners, de ontwikkeling van hoogwaardige leerplaatsen en de herscholing in de context van het een leven lang leren van reeds in de sector werkzame werknemers zijn ook van cruciaal belang voor de instandhouding van een hoge werkgelegenheid. Wat de vaardigheidstekorten betreft, moeten de bedrijven bereid zijn om in het buitenland naar talent te zoeken. In dit verband zijn **investeringen in ICT-vaardigheden en in digitale geletterdheid** absoluut noodzakelijk. Er worden banen gegenereerd bij de productie van nieuwe energie-efficiënte halfgeleiders, de verlening van cloud-computerdiensten, cyberveiligheid en de verstrekking van virtualisatietoepassingen. Als gevolg daarvan zal een grote vraag bestaan naar mensen met vaardigheden in deze sectoren en moeten initiatieven op het gebied van e-vaardigheden worden aangemoedigd.

Door de economische en financiële crisis en de daarmee gepaard gaande versnelling van de veranderingen met de daaruit voortvloeiende noodzaak van herstructurering in bepaalde sectoren en sectorale herverdeling van arbeid is het meer dan ooit belangrijk dat Europa de bestaande zwakke punten in verband met het aanpassingsvermogen van de bedrijven en de inzetbaarheid van de werknemers aanpakt.

De Commissie wil de permanente aanpassing van de bedrijven aan de snel veranderende economische omstandigheden aanmoedigen en daarbij een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming via passende ondersteuningsmaatregelen nastreven. Er bestaat een grote behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de herverdeling van middelen tussen bedrijven en sectoren en maatregelen ter benutting van het potentieel van hooggeschoolde maar in toenemende mate werkloos zijnde jongeren. Het beter anticiperen op en beheren van herstructureringen zou werknemers en ondernemingen helpen om zich aan te passen aan overgangen die noodzakelijk worden door overcapaciteit en door modernisering en structurele aanpassing.

Het management en de werknemersvertegenwoordigers zijn de hoofdrolspelers bij de discussies over op de toekomst gerichte herstructureringsstrategieën op het niveau van de ondernemingen. Beleidsmaatregelen ondersteunen dergelijke herstructureringen om schrijnende sociale toestanden te vermijden en nieuwe vaardigheden en banen te bevorderen door het vergemakkelijken van de economische omschakeling en de beroepsmobiliteit. Om zo nodig de reallocatie van factoren te vergemakkelijken, moet het beleid erop zijn gericht te voorkomen dat rigiditeiten op de arbeidsmarkt en haar vaardighedenstructuur een hinderpaal worden voor aanpassing en economische groei.

Tezelfdertijd moet aandacht worden besteed aan de sociale en gezondheidseffecten van arbeidsonzekerheid, aanpassing, baanverlies en langdurige werkloosheid met behulp van effectieve benaderingen die de werknemers in staat stellen zich aan de veranderingen op de werkplek aan te passen, snel terug te keren op de arbeidsmarkt en de gezondheidseffecten van overgangen te verzachten. Er zij gewezen op de opkomst van nieuwe praktijken op het niveau van de bedrijven en sectoren op dit gebied, zelfs in tijden van crisis.

De versterking van de factoren die verandering aandrijven, heeft een diepgaand effect op de wijze waarop de sociale partners en de overheidsinstanties met deze kwestie omgaan. In verscheidene lidstaten heeft de laatste jaren een **duidelijke trend plaatsgevonden, waarbij de aandacht is verschoven van een louter correctieve strategie naar preventieve actie, d.w.z. een verschuiving naar een meer proactieve strategie die de aan het**

herstructureringsproces verbonden sociale effecten tot een minimum helpt te beperken. Preventieve strategieën integreren de risico's die inherent zijn aan herstructurering, zodat zij kunnen bijdragen aan zowel de bevordering van een positieve beroepsmobiliteit van de getroffen werknemers als een vergroting van het concurrentievermogen van de ondernemingen.

De observatie van de herstructureringsprocessen in Europa suggereert echter dat de praktijken op dit gebied soms eerder reactief dan anticipatief en proactief zijn; het gebeurt dat deze praktijken te laat in het besluitvormingsproces worden toegepast en externe entiteiten daarbij niet vroeg genoeg worden betrokken om nog een rol te kunnen spelen bij de verlichting van de sociale gevolgen van de herstructurering.

Passieve attitudes en verzet tegen verandering veroorzaken zeer hoge economische kosten en vormen een bedreiging voor de investeringen en de groei van de werkgelegenheid. Het is daarom belangrijk dat het vertrouwen wordt gekweekt dat alle segmenten van de maatschappij (ondernemingen, werknemers en hun vertegenwoordigers, overheidsinstanties enz.) in staat stelt om de toekomst op dynamische wijze tegemoet te zien.

Is de anticipatieve aanpak haalbaar wat het management van veranderingen en herstructureringen betreft?

Hoe kunnen de bestaande oriëntaties en richtsnoeren inzake herstructureringen worden verbeterd in het licht van de uit de crisis getrokken lessen en de nieuwe economische en sociale uitdagingen? Hoe kunnen de lessen uit de crisis worden verspreid en toegepast?

5. HET CREËREN VAN SYNERGIE IN HET PROCES VAN INDUSTRIËLE VERANDERING

De Commissie zou graag het standpunt van alle belanghebbenden leren kennen over goede praktijken en de mogelijke synergie op het gebied van: a) anticipatie op herstructureringsprocessen; b) voorbereiding en beheer van herstructureringsprocessen; c) evaluatie en verslaglegging; d) de rol van de sociale dialoog; en e) de herziening van de passieve bescherming, als hieronder uiteengezet.

- a) Anticipatie op herstructureringsprocessen

Strategische planning op de lange termijn

De anticipatie op veranderingen is succesvoller als zij effectief wordt geïntegreerd in de langetermijnstrategieën van de ondernemingen en regio's om hun duurzaamheid en concurrentievermogen op de lange termijn veilig te stellen en te versterken, en als een op innovatie gerichte cultuur wordt bevorderd. Door te anticiperen op veranderingen in hun strategische planning op de lange termijn kunnen ondernemingen en overheidsinstanties de zich aandienende nieuwe kansen aangrijpen en groei en werkgelegenheid creëren. Een positief voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van koolstofarme en middelenefficiënte technologieën, die een bron van duurzame groei en banen in verschillende regio's in de hele EU is gebleken.

De strategische bedrijfsplanning op de lange termijn omvat doelstellingen op het gebied van menselijke hulpbronnen, werkgelegenheid en vaardigheden met het oog op de verdere ontwikkeling van de vaardigheden en competenties van de arbeidskrachten. Dit kan de

productiviteit en als gevolg daarvan het concurrentievermogen en de winstgevendheid van de onderneming verbeteren, alsook haar vermogen om zich aan te passen en innovatief te zijn. Het kan ook helpen om de inzetbaarheid van de werknemers te vergroten en hun mobiliteit binnen en buiten de onderneming aan te moedigen.

Lokale en regionale autoriteiten kunnen ook een belangrijke rol spelen bij de verbetering van het concurrentievermogen van hun regio's op de langere termijn, met name via de ontwikkeling van slimme-specialisatiestrategieën.

Wat kan worden gedaan om strategische langetermijn- en innovatieve benaderingen van het beheer van veranderingen, waaronder werkgelegenheids- en vaardigheidskwesties, aan te moedigen? Hoe kan de synergie tussen ondernemingen, lokale autoriteiten en andere lokale actoren worden verbeterd?

Hoe moeten de specifieke verantwoordelijkheden en rollen op dit gebied worden verdeeld tussen de ondernemingen, sociale partners en overheidsinstanties?

Vroege anticipatie op werkgelegenheids- en vaardigheidsbehoeften

Sommige ondernemingen ontwikkelen in samenwerking met werknemersvertegenwoordigers en/of verstrekkers van beroepsonderwijs en -opleidingen mechanismen voor de toekomstgerichte planning van werkgelegenheid en vaardigheden. Openbare diensten voor arbeidsvoorziening en sectorale organisaties spelen ook een belangrijke rol bij de herscholing van werknemers die van beroep of sector moeten veranderen en zij vergemakkelijken aldus de herverdeling van arbeid tussen bedrijven en sectoren.

De identificatie van de juiste soort opleidingen en vaardigheden die in de toekomst nodig zijn en de plaats waar zij kunnen worden gevonden, ook om zich op de demografische veranderingen voor te bereiden, vereist de volledige samenwerking van alle betrokken partners. De samenwerking tussen ondernemingen en beroepsscholen blijkt terzake zeer succesvol te zijn, als zij goed wordt gestructureerd en begeleid. Er kan ook hier een belangrijke rol worden gespeeld door plaatselijke initiatieven zoals vaardigheidspartnerschappen met regionale en lokale autoriteiten in nauwe samenwerking met externe organen, waaronder universiteiten en andere onderwijs- en opleidingsverstrekkers, technologie-instituten, innovatiecentra en ontwikkelingsagentschappen, alsook gezondheidszorg- en socialezekerheidsverstrekkers. Ondernemingen kunnen ook bijdragen aan waarnemingsposten voor werkgelegenheid en vaardigheden en deelnemen aan andere relevante initiatieven in de betrokken regio en/of sector.

Hoe kunnen doeltreffende praktijken voor de anticipatie op werkgelegenheids- en vaardigheidsbehoeften binnen ondernemingen worden aangemoedigd? Hoe kan opleiding worden ontwikkeld als een permanent element van het beheer van de menselijke hulpbronnen?

Hoe kan de synergie tussen de door de ondernemingen ondernomen actie en de initiatieven van de overheidssector worden bevorderd om een passend werkgelegenheids- en vaardigheidsbeleid te vergemakkelijken?

- b) Voorbereiding en beheer van herstructureringsprocessen

Vroege voorbereiding

De tijd is een belangrijke factor voor het goed beheer van herstructureringen. Herstructureringsacties moeten, voor zover mogelijk, worden voorafgegaan door een goede voorbereiding waarbij alle relevante belanghebbenden worden betrokken om nadelige economische, sociale en regionale gevolgen daarvan te voorkomen of op te vangen. Op sectoraal niveau zijn goede voorbeelden daarvan de industriewijde acties die in de defensie-, de auto-onderdelen- en de telecomindustrieën zijn ondernomen.

Deze voorbereiding moet idealiter zo vroeg mogelijk plaatsvinden en starten zodra de noodzaak van de herstructurering wordt erkend, rekening houdend met de methoden en procedures waarover eventueel op het niveau van de sector, regio of onderneming is onderhandeld. Een vroeg begin zal het gemakkelijker maken om maatregelen te nemen om de economische, sociale en regionale gevolgen van de herstructurering tot een minimum te beperken.

Hoe kunnen ondernemingen en hun arbeidskrachten worden aangemoedigd om de herstructureringsprocessen vroeg en adequaat voor te bereiden door het bevorderen van de acceptatie van veranderingen? Welke beste praktijken bestaan op dit gebied?

Kweken van wederzijds vertrouwen en stellen van gedeelde diagnose

Het is belangrijk dat wederzijds vertrouwen wordt gekweekt en een gedeelde diagnose wordt gesteld door een continue en hoogwaardige communicatie tussen alle relevante belanghebbenden. De strategische doelen en vereisten van de ondernemingen op de lange termijn en hun moeilijkheden op de korte termijn moeten zo veel mogelijk worden toegelicht, evenals de beoogde maatregelen en andere mogelijke opties in het licht van alle betrokken belangen.

Een beleid van maatschappelijk verantwoord ondernemen en een transparante aanpak kunnen alle belanghebbenden, met name de werknemersvertegenwoordigers, aanmoedigen samen te werken bij het zoeken naar oplossingen die de belangen van beide partijen dienen zonder dat onnodige vertragingen en onzekerheden worden gecreëerd.

In welke mate kunnen wederzijds vertrouwen en gedeelde diagnose een rol spelen bij het goed beheer van herstructureringen? Hoe kan dit binnen ondernemingen en in een bredere context worden bevorderd?

Minimalisering van de sociale gevolgen

Om hun concurrentievermogen en welslagen op de lange termijn te verzekeren, denken ondernemingen die met de noodzaak van een herstructurering worden geconfronteerd, gewoonlijk pas aan ontslagen nadat zij alle mogelijke alternatieve opties in beschouwing hebben genomen. Ondernemingen trachten vaak ook passende ondersteunende maatregelen te vinden en toe te passen. De vertegenwoordigers van de werknemers moeten open staan voor onderhandelingen over flexibele oplossingen als alternatief voor ontslagen.

Zoals de economische crisis heeft aangetoond, is flexibiliteit inherent aan het bestaande systeem. Veel ondernemingen in heel Europa hebben tijdelijke initiatieven genomen tot behoud van de werkgelegenheid, onder meer door arbeidstijdverkorting, productiestops, verplichting om vakantiedagen op te nemen, kortere werkweken of werkdagen, groter gebruik van arbeidstijdrekeningen, verlofrotatie en sabbatjaren.

Wanneer ontslagen niet kunnen worden vermeden, of als onderdeel van het pakket alternatieve opties, kunnen de ondernemingen, lokale autoriteiten en alle relevante belanghebbenden worden aangemoedigd om samen te werken bij de opstelling van regelingen om de betrokken werknemers in staat te stellen hun inzetbaarheid te verbeteren en zo spoedig mogelijk terug te keren op de arbeidsmarkt.

Het is gebleken dat slecht beheerde herstructureringen door de menselijke en psychologische gevolgen daarvan een significant negatief langetermijneffect op de menselijke hulpbronnen van ondernemingen kunnen hebben en daardoor dit sleutelmiddel voor het concurrentievermogen verzwakken. De ondernemingen en sociale partners uit sommige sectoren die bijzonder sterke veranderingen ondergaan, zijn het daarom eens geworden over richtsnoeren voor het beheer van geestelijke gezondheidsproblemen op de werkplek en engageren zich steeds meer in het beheer van deze uitdagingen.

Wat kunnen ondernemingen en werknemers doen om de werkgelegenheids- en sociale gevolgen van herstructureringen tot een minimum te beperken? Welke rol kan het overheidsbeleid spelen om deze veranderingen te vergemakkelijken?

Minimalisering van de externe economische, sociale, regionale en milieugevolgen

De noodzaak om aandacht te besteden aan het territoriale effect van herstructureringen is vermeld tijdens de werkzaamheden van de sociale partners. Wanneer een herstructurering belangrijke gevolgen voor een regio heeft, trachten de ondernemingen in veel gevallen hun voorbereidende activiteiten af te stemmen op die van alle andere actoren, met als doel de herplaatsingskansen van hun werknemers te maximaliseren, de economische en sociale omschakeling van de getroffen regio aan te moedigen en nieuwe economische activiteiten te ontwikkelen die banen creëren.

Daarom praten de ondernemingen vaak met de regionale of lokale autoriteiten en andere relevante belanghebbenden, waaronder gezondheidszorg- en socialezekerheidsverstrekkers, over de maatregelen die worden voorbereid. Zij nemen soms ook deel en/of dragen bij aan de werkzaamheden van taakgroepen of netwerken die op regionaal of sectoraal niveau zijn opgericht om de gevolgen van de herstructurering tot een minimum te beperken.

In sommige gevallen omvatten de hierboven vermelde maatregelen ook de werknemers van andere ondernemingen, waaronder mkb's, in de regio die is getroffen door de herstructurering van grotere ondernemingen. Het verstrekken van informatie en het verlenen van bijstand aan mkb's zal hen waarschijnlijk helpen om hun bedrijven aan te passen en het herstructureringsproces te beheren.

Wat kunnen ondernemingen, lokale autoriteiten en alle andere belanghebbenden doen om de regionale gevolgen van een herstructurering tot een minimum te beperken?

Hoe kunnen door de gevolgen van de herstructurering van een andere onderneming getroffen ondernemingen in hun eigen aanpassingsproces worden gesteund? Hoe kunnen met name mkb's beter worden geïnformeerd en bijgestaan in het herstructureringsproces?

- c) Evaluatie en verslaglegging

Instrumenten voor de regelmatige evaluatie van en verslaglegging over herstructureringen in samenwerking met de werknemersvertegenwoordigers en de externe organisaties die bij deze processen betrokken zijn, kunnen in sommige gevallen nuttig blijken te zijn, met name om een leerproces te vergemakkelijken.

Welke rol kunnen de evaluatie van en de verslaglegging over afgelopen herstructureringen spelen bij het vergroten van de kennis en het verbeteren van de praktijken van belanghebbenden?

d) De rol van de sociale partners

Aangezien het management en de vertegenwoordigers van de werknemers tot de hoofdrolspelers behoren bij de discussies over herstructureringsstrategieën, zou het nuttig zijn als aan de sociale dialoog een prominente rol werd toegekend bij het verspreiden en aanmoedigen van beste praktijken.

Welke rol kan de sociale dialoog spelen bij het beter verspreiden en aanmoedigen van beste praktijken voor de anticipatie op en het beheer van herstructureringen?

e) Herziening van passieve bescherming

De verschuiving van een passieve bescherming van de werkgelegenheid naar een actieve bescherming staat centraal in het flexizekerheidsbegrip. Een mogelijke manier om dit begrip toe te passen is de vervanging van de bescherming van specifieke banen door de bescherming van de werknemers tijdens hun hele arbeidsleven. Een andere mogelijkheid is de versterking van de zogenaamde interne flexibiliteit, die tot doel heeft banen te beschermen via maatregelen die zorgen voor een flexibele aanpassing aan de veranderende omstandigheden. In sommige gevallen ging een dergelijke verandering echter niet altijd vergezeld van een herziening van het bestaande werkgelegenheidsbeschermingssysteem, met name wat lasten en kosten betreft.

Zoals elke andere functie in ondernemingen kosten de anticipatie op veranderingen en de proactieve herstructurering zeker geld, maar leveren zij voor alle betrokkenen ook een voordeel op: ondernemingen verbeteren hun vermogen om zich aan te passen, werknemers worden meer inzetbaar en regio's versterken hun economische dynamiek.

Zich volledig bewust van de zeer grote verschillen die in dit verband tussen de lidstaten bestaan, zou de Commissie graag het standpunt van belanghebbenden (met name nationale autoriteiten en organisaties van sociale partners) leren kennen over de vraag of sommige aspecten van de werkgelegenheidsbeschermingssystemen moeten worden herzien in het licht van deze beoogde overgang naar anticipatie en proactieve bescherming van de werkgelegenheid.

6. DE ROL VAN REGIONALE EN LOKALE AUTORITEITEN

Een proactieve en dynamische herstructurering wordt vaak aangemoedigd wanneer overheidsinstanties een ondersteunende rol spelen bij de herstructureringswerkzaamheden en -processen doordat zij daarop anticiperen door het vergemakkelijken van de coördinatie tussen de externe belanghebbenden en de ondernemingen. Zij creëren, bevorderen en ondersteunen ook vaak mechanismen om midden- en kleinbedrijven aan te moedigen om het nodige te doen om bij dit soort maatregelen betrokken te worden. Ten slotte steunen overheidsinstanties ook anticipatieprocessen en herstructureringsactiviteiten om de economische, regionale en sociale gevolgen daarvan te verlichten. Hieronder worden enkele van de beste praktijken in Europa vermeld.

Enkele beste praktijken in Europa:

- Overheidsinstanties, waaronder ODA's, spelen een belangrijke rol in door structurele veranderingen getroffen regio's: zij richten permanente organen, netwerken of waarnemingsposten op om de veranderingsprocessen te monitoren; zij bevorderen territoriale werkgelegenheidspacten voor het scheppen en aanpassen van de werkgelegenheid; zij bevorderen of creëren mechanismen om overgangen op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken; zij organiseren opleidingen voor midden- en kleinbedrijven en hun werknemers en zij ondersteunen de dialoog en de samenwerking tussen deze bedrijven en grote bedrijven; zij bevorderen de regionale werkgelegenheid en de economische en sociale omschakeling.

- In sommige gevallen zetten overheidsinstanties in samenwerking met ondernemingen snellereactiediensten op en ondersteunen zij regelingen om werknemers te helpen die met beroepsovergangen of ontslagen worden geconfronteerd. Onverminderd de verplichtingen van de ondernemingen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en/of praktijken, medefinancieren overheidsinstanties soms inzetbaarheidsmaatregelen, waaronder de verwerving van overdraagbare vaardigheden.

"Strategieën voor slimme specialisatie" kunnen ook een belangrijk instrument zijn dat de regio's in hun herstructureringsproces kunnen gebruiken²⁵.

Op EU-niveau verlenen ook het cohesiebeleid, met name het Europees Sociaal Fonds, en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering steun aan zowel anticipatieve acties als maatregelen om werknemers te helpen wier banen worden bedreigd door bijzondere herstructureringsactiviteiten, inclusief opkomende arbeidsmarktbehoeften als gevolg van de overgang naar een koolstofarme en middelenefficiënte economie.

Hoe kan een ondersteunende rol voor overheidsinstanties, met name op regionaal niveau, worden aangemoedigd in anticipatieprocessen en bij bijzondere herstructureringsactiviteiten, rekening houdend met de verschillende nationale tradities wat de betrokkenheid van overheidsinstanties bij processen op het niveau van de bedrijven betreft?

RAADPLEGING

De Commissie verzoekt alle belangstellende partijen om uiterlijk 30 maart 2012 op de in dit Groenboek gestelde vragen te antwoorden en eventuele andere opmerkingen in te dienen.

Het groenboek en de template voor de antwoorden zijn te vinden op de Europawebsite: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=en>

De antwoorden kunnen per e-mail worden toegezonden aan:

EMPL-GREEN-PAPER-RESTRUCTURING@ec.europa.eu

hetzij per post naar:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie
Groenboek inzake herstructurering
Eenheid C2
Jozef II-straat 27
Kamer 06/044
B-1000 Brussel

²⁵ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie "Herstructurering in Europa 2011", punt 4.1.3.