

Van Werk Naar Werk

Activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers,
de rol van O&O-fondsen en intersectorale mobiliteit

**Raad voor Werk en Inkomen
Juni 2008**

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	5
1. Achtergronden en reikwijdte van het advies.....	13
1.1 Inleiding.....	13
1.2 Waar gaat dit advies over?	13
1.3 Onderzoeken	14
1.4 Afstemming met andere partijen	15
1.5 Leeswijzer.....	15
2. Het waarom van VWNW-beleid.....	17
2.1 Werkzekerheid in plaats van baanzekerheid	17
2.2 Gevolgen voor het arbeidsmarktbeleid.....	17
2.3 Preventief én curatief VWNW-beleid.....	18
2.4 Regionale samenwerking.....	19
2.5 Specifieke categorieën werknemers	19
2.6 Voordelen van VWNW-activiteiten voor werkgevers, werknemers en overheid.....	20
THEMA 1.....	22
3. VWNW-beleid en sociale plannen.....	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Wat is een sociaal plan?.....	24
3.3 Hoeveel sociale plannen zijn er in Nederland?	25
3.4 Resultaten van VWNW-afspraken en succes- en faalfactoren.....	25
3.5 De visie van de Raad	26
3.5.1 Vooraf.....	26
3.5.2 Voortzetting van het huidige curatieve VWNW-beleid	27
3.5.3 Werknemers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie en tijdelijke contracten.....	27
3.5.4 Praktijkgids VWNW-beleid met werkloosheid bedreigde werknemers.....	28
4. VWNW-beleid in het MKB en in overheidssectoren.....	29
4.1 Voor het MKB andere instrumenten dan het sociaal plan.....	29
4.2 De overheidssectoren	31
5. Publieke organisaties en marktpartijen.....	33
5.1 Het CWI en het UWV	33
5.1.1 CWI- en UWV-instrumenten voor met werkloosheid bedreigde werknemers.....	33
5.1.2 Het CWI.....	33
5.1.3 Het UWV	34
5.1.4 De visie van de Raad	35
5.1.4.1 De CWI- en UWV-dienstverlening nader beschouwd	35
5.1.4.2 De wegwijzerfunctie van de publieke dienstverlening	36
5.1.4.3 Gerichte voorlichting over de preventieve dienstverlening	36
5.1.4.4 Het re-integratie-instrumentarium	37
5.1.4.5 Managementinformatie.....	37
5.2 De marktpartijen	38
5.2.1 Vooral outplacement en loopbaaninterventie.....	38

5.2.2 Ruimere inzet van het instrument werknemerspool	38
5.2.3 De kwaliteit van de dienstverlening	39
5.3 Privaat/publieke samenwerking	39
6. Van werknemer naar het zelfstandig ondernemerschap	41
6.1 Een toenemend aantal zelfstandigen	41
6.2 De ondersteuning van het zelfstandig ondernemerschap	42
6.3 Het overheidsbeleid.....	43
THEMA 2	45
7. De activiteiten van O&O-fondsen	46
7.1 “Het” O&O-fonds bestaat niet	46
7.2 De visie van de Raad	47
7.2.1 Een blijvende stimulerende opstelling van O&O-fondsen	47
7.2.2 O&O-fondsen en curatief VWNW-beleid	48
7.2.3 O&O-fondsen en preventief VWNW-beleid	48
7.2.4 Een accentverschuiving in het beleid van O&O-fondsen.....	49
7.2.5 Specifieke categorieën werknemers in het preventieve VWNW-beleid	50
7.2.6 Vraaggerichte samenwerking	50
7.2.7 Uitwisseling van ervaringen.....	51
7.2.8 Investeren in employability voor alle werknemers.....	51
THEMA 3	53
8. VWNW en intersectorale mobiliteit	54
8.1 Inleiding	54
8.2 Arbeidsmobiliteit: meerdere invalshoeken	54
8.3 Intersectorale mobiliteit middel en geen doel	55
8.4 Intersectorale mobiliteit geen vanzelfsprekendheid	56
BIJLAGEN	
Bijlage 1.....	
Afspraken in sociale plannen: een overzicht op hoofdlijnen	58
1. De looptijd, het budget, de doelgroep en een aantal andere aspecten.....	58
2. De uitvoering van sociale plannen	59
3. VWNW-activiteiten en (VWNW-)regelingen	59
Bijlage 2	
Een indicatief overzicht van succes- en faalfactoren van sociale plannen.....	62
1. Een aantal onderzoeksbevindingen.....	62
2. Succesfactoren in algemene zin	62
3. Succesfactoren bij het opstellen van sociale plannen	63
4. Succesfactoren bij het uitvoeren van sociale plannen.....	64
5. Faalfactoren.....	64

Bijlage 3	
De VWNW-dienstverlening van het CWI en het UWV in de praktijk	66
1. IWI-bevindingen.....	66
2. Het EIM-onderzoek en nadere informatie van het CWI en het UWV	66
Bijlage 4	
Doelstellingen van O&O-fondsen en de door deze fondsen ondersteunde VWNW-activiteiten	68
1. De doelstellingen van O&O-fondsen	68
2. De activiteiten van O&O-fondsen	68
3. De ondersteuning van VWNW-activiteiten door O&O-fondsen.....	70
4. De beoordeling van VWNW-activiteiten door O&O-fondsen.....	71
Bijlage 5	
SZW-onderzoek naar intersectorale mobiliteit.....	73
1. Pilots intersectorale mobiliteit.....	73
2. Uitkomsten van de evaluatie van de pilots.....	73

Samenvatting

Inleiding

Technologische ontwikkelingen (met als gevolg kortere levenscycli van producten en productieprocessen), de gewenste verdere uitbouw van een kenniseconomie en een door de globalisering groeiende internationale concurrentie, leiden ertoe dat door bedrijven en instellingen voortdurend moet worden bezien of het aanbrengen van kwantitatieve en kwalitatieve aanpassingen in hun personeelsbestand noodzakelijk is.

Aan werknemerszijde is door demografische ontwikkelingen sprake van een groei van het aantal ouderen in de beroepsbevolking. Verder hebben werknemers steeds meer een voorkeur voor een baan die hen, al naar gelang de levensfase waarin ze verkeren, mogelijkheden biedt voor een flexibel werkpatroon en een flexibele werkrelatie.

Er is als gevolg daarvan sprake van een tendens waarbij het streven naar een baan voor het leven wordt vervangen door het streven naar werkzekerheid. Verder komen er meer activeringselementen in het sociaal zekerheidssysteem.

Flexibiliteit, mobiliteit en brede en duurzame inzetbaarheid zijn daardoor sleutelwoorden in het huidige arbeidsmarktbeleid. Gelet op de daaraan zowel voor werkgevers, werknemers, als de (centrale en decentrale) overheid verbonden voordelen, wint daarbij ook het thema Van Werk Naar Werk (VWNW) aan belang.

VWNW-activiteiten moeten ervoor zorgen dat werknemers zonder werkloos te worden (en dus zonder in een uitkeringssituatie terecht te komen) van baan naar baan gaan als ze hun huidige werkkring gedwongen moeten verlaten of vrijwillig achter zich laten. VWNW-beleid is van belang voor zowel gezonde, als voor zieke werknemers en kent zowel een preventieve component (voorkomen van werkloosheid en ziekte door het bevorderen van employability, sociale innovatie, preventie ziekteverzuim en gezondheidsmanagement), als een curatieve component (maatregelen voor werknemers die met werkloosheid worden bedreigd en voor zieke werknemers).

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) wil een impuls aan VWNW-beleid geven. Dit advies maakt daarvan onderdeel uit.

Het advies richt zich, onder meer gebruik makend van de uitkomsten van een onderzoek dat daarover door het EIM is verricht, vooral op VWNW-activiteiten die in de curatieve sfeer worden ondernomen voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Verder zijn bij het opstellen van het advies betrokken een onderzoek dat door ECORYS is gedaan naar de activiteiten die door O&O-fondsen financieel worden ondersteund en een onderzoek van ASTRI naar het arbeidsmarktinstrument intersectorale mobiliteit. Deze onderzoeken hebben een ruimere strekking dan alleen curatieve VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Daarom besteedt dit advies, als het de uitkomsten van deze onderzoeken betreft, niet alleen aandacht aan het VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers, maar wordt ook ingegaan op een aantal aspecten van het preventieve VWNW-beleid.

Werkgevers en werknemers primair verantwoordelijk

De primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers ligt bij werkgevers en werknemers in bedrijven

en instellingen¹. Werkgevers- en werknemersorganisaties op het landelijke en het sectorale niveau kunnen daarbij ondersteunend, faciliterend en kaderstellend optreden.

Door werkgevers en werknemers in bedrijven en instellingen getroffen VWNW-maatregelen hebben hun invloed op het functioneren van de lokale en de regionale arbeidsmarkt waarop die bedrijven en instellingen actief zijn. Dat maakt het van belang waar mogelijk een verbinding te leggen tussen deze maatregelen en het beleid en de belangen van andere partijen op de lokale en de regionale arbeidsmarkt. Daarbij kan gedacht worden aan het CWI, het UWV, (samenwerkende) gemeenten, outplacement-, loopbaaninterventie- en re-integratiebedrijven, uitzend- en detachingsorganisaties en opleidingsinstellingen.

Werkgevers- en werknemersorganisaties onderschrijven hun primaire verantwoordelijkheid voor het treffen van VWNW-maatregelen in onder meer het SER-advies *“Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet”* van 15 april 2005 en in de *“Aanbeveling ter bevordering van preventie van werkloosheid en re-integratie van werkloze werknemers”* van de Stichting van de Arbeid van dezelfde datum. In deze aanbeveling worden partijen op het decentrale niveau opgeroepen om in een zo vroeg mogelijk stadium alles te doen om met werkloosheid bedreigde werknemers een nieuwe baan te bezorgen, zonder dat die een beroep op de Werkloosheidswet hoeven te doen.

Het EIM-onderzoek laat zien dat bedrijven en instellingen in de praktijk langs een tweetal lijnen inhoud geven aan de herplaatsing van met werkloosheid bedreigde werknemers: bedrijven en instellingen die daarbij gebruik maken van het instrument sociaal plan en -over het algemeen kleine(re)- bedrijven en instellingen waar de inzet van dit instrument minder gebruikelijk is.

VWNW-beleid en sociale plannen

Het EIM raamt dat er sinds 1 januari 2004 in ca. 1.050 bedrijven en instellingen 1.130 sociale plannen zijn afgesloten die betrekking hebben op organisaties waarbij als gevolg van bedrijfseconomische redenen werknemers met ontslag worden bedreigd. Het sociaal plan is een instrument dat vooral wordt ingezet in organisaties met meer dan 100 werknemers. Het aantal sociale plannen in bedrijven en instellingen met minder dan 100 werknemers is verwaarloosbaar.

Sociale plannen bevatten enerzijds afspraken over activiteiten en regelingen, die erop gericht zijn met werkloosheid bedreigde werknemers aan het werk te houden (VWNW-beleid) en anderzijds afspraken over meer financieel gerichte regelingen (bijvoorbeeld ontslagvergoedingen).

Het EIM-onderzoek laat zien dat in de overgrote meerderheid van de sociale plannen (93%) afspraken over VWNW-beleid zijn opgenomen. Dit gegeven brengt de Raad tot de conclusie dat het beleid, zoals neergelegd in de Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid van april 2005 vruchten afwerpt.

¹ Tenzij anders aangegeven, wordt in het vervolg van deze samenvatting korthedshalve gesproken over VWNW-beleid, -afspraken, -activiteiten of -regelingen als wordt bedoeld: VWNW-beleid, -afspraken, -activiteiten of -regelingen voor met werkloosheid bedreigde werknemers.

Mede gelet op de uitkomsten van het EIM-onderzoek adviseert de Raad:

- het VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers, zoals geformuleerd door de Stichting van de Arbeid, in de kern voort te zetten. In het bijzonder is daarbij van belang het ontwikkelen van een VWNW-beleid dat rekening houdt met de specifieke kenmerken en eigenschappen van kleine en middelgrote bedrijven en instellingen. Daarnaast verdient de aandacht het geven van een impuls aan het maken van VWNW-afspraken door werkgevers- en werknemersorganisaties op het branche- en het sectorale niveau;
- bij het opstellen van sociale plannen waar mogelijk en noodzakelijk gericht aandacht te besteden aan de positie van categorieën werknemers die in geval van werkloosheid bij de huidige werking van de arbeidsmarkt relatief beperkte mogelijkheden hebben om op eigen kracht een nieuwe baan te vinden. Daarbij kan worden gedacht aan oudere werknemers, lager opgeleide werknemers en werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard;
- partijen die een sociaal plan afsluiten, te bezien in welke situaties en onder welke voorwaarden ook werknemers met een tijdelijk contract in aanmerking kunnen worden gebracht voor VWNW-activiteiten en -regelingen in de sfeer van bemiddeling en scholing.

Het EIM-onderzoek bevat ook een beschrijving van de succes- en faalfactoren die volgens de bevraagde werkgevers- en werknemerspartijen een rol spelen bij het opstellen en uitvoeren van sociale plannen. De onderzoeksbevindingen op dit punt zijn echter meer indicatief en tentatief, dan representatief van karakter, zodat de Raad er nog geen definitieve conclusies aan wil verbinden. Om meer en beter zicht op succes- en faalfactoren te krijgen, heeft de Raad opdracht aan het EIM verleend om aanvullend onderzoek te verrichten. De uitkomsten hiervan zullen, samen met de nu al bekende gegevens, worden neergelegd in een Praktijkgids met good practices op het terrein van het VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers.

VWNW-beleid in het MKB

Het instrument sociaal plan komt in het MKB weinig voor. In plaats daarvan heeft het MKB behoefte aan VWNW-instrumenten die inspelen op de specifieke situatie waarin kleine en middelgrote werkgevers op dit terrein verkeren.

Hoewel het niet zo is dat er in kleine(re) bedrijven en instellingen nooit VWNW-activiteiten worden ondernomen, concludeert de Raad wel dat dit al met al in het MKB nog in bescheiden mate het geval is. Naast het door kleine werkgevers inschakelen van hun informele lokale en regionale netwerk van collega-werkgevers om te bezien of daar plaatsingsmogelijkheden voor met werkloosheid bedreigde werknemers aanwezig zijn, ziet de Raad de volgende mogelijkheden voor versterking van het VWNW-beleid in het MKB:

- het -waar operationeel- aansluiting zoeken bij een Poortwachtercentrum;
- het -indien aanwezig- gebruik maken van door branche- of sectorale organisaties ontwikkelde VWNW-activiteiten;
- het doen van een beroep op de preventieve inzet van het bemiddelings- en het re-integratie-instrumentarium van het CWI respectievelijk het UWV;

- het door marktpartijen ontwikkelen van een pakket aan VWNW-dienstverlening dat aansluit bij de kenmerken en de structuur van het MKB.

VWNW-beleid in de overheidssectoren

De overheidssectoren nemen in de sfeer van het curatieve VWNW-beleid een specifieke positie in. Werkgevers in die sectoren zijn namelijk niet alleen zelf verantwoordelijk voor de betaling van werkloosheidsuitkeringen aan hun ontslagen werknemers, maar sinds 1 juli 2005 ook voor het aan deze werknemers aanbieden van re-integratievoorzieningen en voor het ter beschikking stellen van deze voorzieningen aan met werkloosheid bedreigde overheidswerknemers van wie de dienstbetrekking naar verwachting binnen vier maanden zal eindigen.

Het EIM-onderzoek laat geen bijzondere knelpunten zien rondom het door de overheidssectoren als eigen risicodragers zelf financieren van hun VWNW-activiteiten en -regelingen. In meer algemene zin constateert het EIM-onderzoek dat het eigen risicodragerschap er in de overheidssectoren voor zorgt dat er een collectief belang is om via gerichte (preventieve en/of curatieve) VWNW-activiteiten zoveel mogelijk werknemers actief en productief te houden. Daarbij past overigens wel de kanttekening dat er in de overheidssectoren sprake is van een groeiende flexibele schil in het personeelsbestand.

VWNW-beleid en publieke organisaties

Het CWI en het UWV kunnen sinds 1 juli 2005 hun bemiddelings- respectievelijk re-integratie-instrumentarium ook inzetten voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Voor wat betreft de re-integratie-instrumenten van het UWV moet het dan wel gaan om werknemers die kunnen aantonen dat hun dienstbetrekking binnen vier maanden zal eindigen en die naar het oordeel van het CWI een (scholings)traject nodig hebben om een nieuwe baan te vinden.

Bij het CWI is vanaf medio 2005 in toenemende aandacht voor de invulling van de bemiddelingsdienstverlening aan met werkloosheid bedreigde werknemers. De inzet van het re-integratie-instrumentarium voor deze categorie werknemers door het UWV, dat voor zichzelf een beperkte rol op VWNW-terrein ziet weggelegd, is nog niet echt van de grond gekomen.

De Raad adviseert het CWI en het UWV (in de toekomst het WERKbedrijf):

- de VWNW-dienstverlening in te zetten als basisdienstverlening die op kwalitatief hoogwaardige wijze in gelijke mate wordt geleverd aan alle werkgevers en alle met werkloosheid bedreigde werknemers die een beroep op die dienstverlening willen doen. Daarbij kan in bijzondere gevallen de vier maandentermijn die op dit moment in de CWI- en de UWV-dienstverlening wordt gehanteerd in bovenwaartse zin worden bijgesteld;
- de VWNW-dienstverlening meer dan tot nu toe op een actieve wijze te richten op kleine en middelgrote bedrijven en instellingen die met boventaligheid worden geconfronteerd en op de werknemers die als gevolg daarvan met werkloosheid worden bedreigd. Dat betekent niet dat het CWI en het UWV (in de toekomst het WERKbedrijf) hun VWNW-dienstverlening niet meer zouden mogen aanbieden aan grote bedrijven en instellingen. Integendeel zelfs, waarbij de Raad het dan wel van

belang vindt dat die dienstverlening niet in concurrentie, maar in samenwerking met marktpartijen wordt aangeboden;

- gericht te investeren in de informatie- en wegwijzerfunctie betreffende VWNW;
- specifiek voorlichtingsmateriaal over hun VWNW-dienstverlening te ontwikkelen, dat werkgevers en met werkloosheid bedreigde werknemers een helder inzicht geeft in wat ze in deze sfeer wanneer wel en niet mogen verwachten;
- een aanpak te ontwikkelen die het mogelijk maakt het re-integratie-instrumentarium van het UWV in te zetten met minder vertragingen en administratieve procedures dan thans het geval is;
- per kwartaal managementinformatie te publiceren die inzicht geeft in hun VWNW-dienstverlening voor met werkloosheid bedreigde werknemers.

VWNW-beleid en marktpartijen

Bij de uitvoering van in sociale plannen vastgelegd VWNW-beleid spelen vooral outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven een rol. Uitzend- en detachingsorganisaties en re-integratiebedrijven zijn hier in veel mindere mate bij betrokken.

Het EIM-onderzoek laat zien dat opdrachtgevers over het algemeen tevreden zijn over het niveau van de door outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven geleverde diensten. Wel wordt een aantal malen gewezen op het belang van het blijvend leveren van maatwerk, op de betekenis van een geschillenstructuur en een klachtencommissie en op de wenselijkheid van het door outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven publiceren van het slagingspercentage van de verschillende instrumenten die worden ingezet ten behoeve van de herplaatsing van met werkloosheid bedreigde werknemers. Tegen deze achtergrond constateert de Raad dat door de brancheorganisatie voor outplacement, loopbaanbegeleiding en coaching NOBOL een keurmerk wordt gehanteerd waarover leden van deze organisatie dienen te beschikken.

Als het CWI en het UWV bij de uitvoering van een sociaal plan betrokken zijn en daarbij samenwerking zoeken met een outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijf, beveelt de Raad aan dat bij voorkeur een bedrijf te laten zijn dat beschikt over het NOBOL-keurmerk of dat van de Stichting Blik op Werk.

Verder neemt de Raad met instemming kennis van het overleg dat op dit moment plaatsvindt tussen de NOBOL en het bestuur van de Stichting Blik op Werk, waarin wordt verkend hoe een verbinding kan worden gelegd tussen het keurmerk van de beide organisaties.

Het is in algemene zin van belang dat partijen die afspraken over te ondernemen VWNW-activiteiten maken, daarbij ook bezien welke rol uitzend- en detachingsondernemingen kunnen spelen bij het vinden van een nieuwe baan voor met werkloosheid bedreigde werknemers. De Raad beveelt de uitzend- en detachingsbranche aan te bezien hoe en onder welke voorwaarden tot een ruimere toepassing van het instrument werknemerspool kan worden gekomen. Dit op een zodanige wijze dat op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de inkomens- en de rechtspositie van de betrokken met werkloosheid bedreigde werknemers.

Privaat/publieke samenwerking

Er kan op grond van het EIM-onderzoek niet worden gesteld dat samenwerking tussen private en publieke partijen bij de uitvoering van sociale plannen per definitie tot betere resultaten leidt dan uitvoeringsconstructies met alleen private partijen of (wat weinig voorkomt) met alleen publieke partijen.

Dit betekent niet dat van privaat/publieke samenwerkingsconstructies nooit sprake kan of moet zijn. Dat zal door de betrokken partijen per sociaal plan, afhankelijk van de concrete situatie (het beschikbare budget, het aantal en het niveau van de te herplaatsen met werkloosheid bedreigde werknemers, de betreffende regionale arbeidsmarktsituatie), moeten worden bepaald.

VWNW-beleid en het zelfstandig ondernemerschap

De Raad staat op zich positief tegenover met werkloosheid bedreigde werknemers die ervoor kiezen in die situatie hun werknemerschap om te ruilen voor het zelfstandig ondernemerschap. Dat betekent niet dat het beleid er koste wat het kost op gericht moet zijn om iedere met werkloosheid bedreigde werknemer zelfstandig ondernemer te laten worden. Integendeel zelfs: lang niet alle met werkloosheid bedreigde werknemers hebben het immers in zich om de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap te maken. Van groot belang vindt de Raad dan ook het in de voorbereidingsfase geven van goede en voldoende informatie en voorlichting aan met werkloosheid bedreigde werknemers die een eigen bedrijf willen beginnen.

De Raad adviseert:

- in dit verband relevante partijen (werkgevers en werknemers die afspraken maken over sociale plannen, O&O-fondsen, het UWV en het CWI) te onderzoeken of, en zo ja, hoe hun instrumentarium maximaal kan worden ingezet voor daarvoor geschikte met werkloosheid bedreigde werknemers die het zelfstandig ondernemerschap ambiëren. Daarbij gaat het vooral om voorzieningen in de sfeer van scholing/opleiding en advies/ondersteuning bij het opstellen van het ondernemingsplan;
- de overheid zo spoedig als mogelijk een landelijk van toepassing zijnde regeling voor microfinanciering tot stand te brengen, waarop door alle starters een beroep kan worden gedaan.

O&O-fondsen en curatief en preventief VWNW-beleid

O&O-fondsen verschillen onderling sterk van elkaar in onder meer omvang, beleidsdoelstellingen, mate van activiteit en financiële middelen. Deze diversiteit stelt begrenzings aan de mogelijkheden om uitspraken te doen over “de” O&O-fondsen.

Met dit gegeven in het achterhoofd en tegen de achtergrond van een aantal in de komende jaren te verwachten -en zich deels al voltrekkende- economische, technologische, demografische en sociale ontwikkelingen adviseert de Raad werkgevers- en werknemersorganisaties, die de besturen van O&O-fondsen vormen:

- een initiërende, stimulerende en enthousiasmerende opstelling te continueren ten aanzien van het onder de aandacht brengen van VWNW-beleid bij werkgevers en werknemers in bedrijven en instellingen;

- voorzichtigheid te betrachten met het tot een sectoraal probleem maken van de reorganisatie- en de ziekteverzuimproblematiek van een individueel bedrijf/instelling en dus terughoudend te zijn in de ondersteuning van curatieve VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde en zieke werknemers. Wel kan worden overwogen gedeeltelijk bij te dragen in de kosten van de VWNW-activiteit scholing, opleiding en ontwikkeling;
- de middelen van deze fondsen vooral te -blijven- richten op het initiëren en ondersteunen van preventieve VWNW-activiteiten en van (opleidings)activiteiten gericht op de instroom van nieuw personeel in hun branche/sector;
- voor wat betreft preventieve VWNW-activiteiten, naast gezondheidsmanagement, te investeren in een brede en duurzame inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt. O&O-fondsen kunnen daaraan bijdragen door het financieel ondersteunen van al dan niet in overleg tussen werkgever en werknemers tot stand gekomen persoonlijke ontwikkelings- en opleidingsplannen die met een opleidingsbudget zijn gefaciliteerd;
- een impuls te geven aan de intersectorale mobiliteit van werknemers en de onderlinge samenwerking tussen O&O-fondsen te versterken;
- bij het ondersteunen van (opleidings)activiteiten gericht op de instroom van nieuw personeel in het bijzonder aandacht te schenken aan de arbeidsinpassing van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt via vraaggerichte samenwerkingsprojecten tussen enerzijds branches/sectoren en binnen die branches/sectoren operationele O&O-fondsen en anderzijds gemeenten en het UWV. Daarnaast acht de Raad het noodzakelijk dat er wordt gekomen tot de revitalisering van een landelijke stimuleringsregeling à la de SVWW.

Verder beveelt de Raad werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid aan te bezien of en hoe in organisatorische zin kan worden gekomen tot een structuur waarbij O&O-fondsen meer van elkaars ervaringen kunnen leren.

Omdat in structurele zin niet zonder meer zeker is dat voor alle Nederlandse werknemers de noodzakelijke investeringen in de gewenste employability en brede inzetbaarheid kunnen worden gedaan, kan de Raad zich voorstellen dat, naast de mogelijkheden waarover O&O-fondsen de beschikking hebben, andere opties worden verkend waarmee een impuls kan worden gegeven aan met name preventief VWNW-beleid.

VWNW en intersectorale mobiliteit

Zowel curatief als preventief VWNW-beleid kan mede door intersectorale mobiliteit vorm en inhoud krijgen.

In meer algemene zin zijn aan arbeidsmobiliteit zowel positieve, als minder positieve effecten voor het functioneren van de arbeidsmarkt verbonden. Dat maakt het niet goed mogelijk om op macroniveau een bepaalde mate van mobiliteit op de arbeidsmarkt als goed of slecht (dat wil zeggen als te hoog of te laag) te kwalificeren. Dat zal per branche en sector respectievelijk per bedrijf en instelling verschillen.

Werkgevers- en werknemersorganisaties op branche- en sectoraal niveau en het management van bedrijven en instellingen zullen per branche/sector respectievelijk per bedrijf/instelling moeten bepalen welk samenstel van maatregelen moet worden ingezet

om tot een bij die branche/sector respectievelijk bedrijf/instelling passend evenwicht tussen arbeidsmobiliteit en continuïteit te komen.

Verder onderschrijft de Raad op zich de mogelijkheden van intersectorale mobiliteit als arbeidsmarktinstrument, maar benadrukt het belang van het instrument als middel. Intersectorale mobiliteit is geen activiteit waarvan de toepassing als een doel op zich moet worden nagestreefd.

Tegen deze achtergrond constateert de Raad, mede op basis van de uitkomsten van het door het bureau ASTRI gedane onderzoek, dat het in een dialoog tussen een werkgever en zijn werknemers tot stand komen van intersectorale mobiliteit nog zeker geen vanzelfsprekendheid is. Zowel bij werkgevers, als werknemers staat het benutten van de mogelijkheden die dit instrument kan bieden nog in de kinderschoenen.

Het meer dan nu stimuleren, faciliteren en borgen van intersectorale mobiliteit is in de visie van de Raad primair de verantwoordelijkheid van sociale partners. Centraal daarbij moeten staan gerichte CAO-afspraken, de ondersteuning van werkgevers door branche- en sectorale organisaties en een bovensectorale inzet van O&O-fondsen.

Daarnaast kan ook de publieke sector de totstandkoming van intersectorale mobiliteit ondersteunen. In dat verband adviseert de Raad:

- te komen tot een versterking van de generieke fiscale faciliteiten voor leven lang leren (scholingsaftrek, verletkosten) en van de ondersteuning van EVC;
- het faciliteren van experimenten in de sfeer van intersectorale mobiliteit;
- de publieke voorlichtingsfunctie over intersectorale mobiliteit (en meer in den brede over preventief en curatief VWNW-beleid) te beleggen bij het CWI (en straks het WERKbedrijf).

1. Achtergronden en reikwijdte van het advies

1.1 Inleiding

Flexibiliteit, mobiliteit, brede en duurzame inzetbaarheid: het zijn sleutelwoorden in het huidige arbeidsmarktbeleid. Gelet op de daaraan zowel voor werkgevers, werknemers, als de overheid verbonden voordelen, hoort in de visie van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) ook gerichte aandacht voor van werk naar werk (VWNW-)activiteiten in deze opsomming thuis.

Deze activiteiten moeten ervoor zorgen dat werknemers zonder werkloos te worden (en dus zonder in een uitkeringssituatie terecht te komen) van baan naar baan gaan, als ze hun huidige werkkring gedwongen moeten verlaten of vrijwillig achter zich laten.

VWNW-beleid is van belang voor zowel gezonde, als voor zieke werknemers en kent zowel een preventieve component (voorkomen van werkloosheid en ziekte door het bevorderen van employability, sociale innovatie, preventie ziekteverzuim en gezondheidsmanagement), als een curatieve component (maatregelen voor werknemers die met werkloosheid worden bedreigd en voor zieke werknemers).

De RWI heeft in 2007 besloten een impuls aan het VWNW-beleid te geven. De wijze waarop dat gebeurt, is beschreven in een maart 2007 gepubliceerd Plan van Aanpak Van Werk Naar Werk².

Dit advies is de resultante van de uitvoering van een aantal in dit Plan van Aanpak aangekondigde activiteiten.

1.2 Waar gaat dit advies over?

Dit advies richt zich vooral op het deelterrein van de VWNW-activiteiten in de curatieve sfeer voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Daarbij wordt bezien welke maatregelen er door werkgevers en werknemers, publieke organisaties en marktpartijen worden genomen om ervoor te zorgen dat met werkloosheid bedreigde werknemers een baan blijven houden en niet in een uitkeringssituatie terecht komen. Voor elk van deze partijen wordt ook bezien of, en zo ja, op welke terreinen een verdieping of intensivering van hun inspanningen mogelijk is.

Bij het opstellen van dit advies heeft de RWI zich, behalve op de uitkomsten van uitgezet onderzoek, gebaseerd op andere relevante literatuur, werkbezoeken en gesprekken met een aantal deskundigen op dit terrein.

Op de curatieve VWNW-activiteiten voor zieke werknemers is door de Raad ingegaan in een onlangs verschenen advies "*Beterschap! Advies over de re-integratie van zieke werknemers*"³.

In 2008 zal de RWI afzonderlijk aandacht schenken aan VWNW-activiteiten in de preventieve sfeer. Daarbij zal de nadruk liggen op het verkrijgen van inzicht in wat er op het bedrijfs- c.q. instellingsniveau en op het sectoraal, het intersectoraal en het regionaal niveau feitelijk op het terrein van employability, sociale innovatie, preventie ziekteverzuim en gezondheidsmanagement gebeurt.

² Dit Plan van Aanpak kan worden geraadpleegd op de site van de RWI (www.rwi.nl).

³ Raad voor Werk en Inkomen, "*Beterschap! Advies over de re-integratie van zieke werknemers*", maart 2008.

Verder zal door de RWI in 2008 in een afzonderlijke analyse worden ingegaan op de ontwikkelingen rondom arbeidsmobiliteit⁴. Deze analyse zal zich vooral baseren op de uitkomsten van een onderzoek naar de omvang, de aard en de achtergronden van arbeidsmobiliteit dat door de RWI over deze materie bij TNO Kwaliteit van Leven is aanbesteed.

1.3 Onderzoeken

Ten behoeve van het opstellen van dit advies heeft de RWI een tweetal onderzoeken laten verrichten:

1. Door het EIM zijn de VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers van de relevante stakeholders onderzocht⁵. Allereerst is gekeken naar de maatregelen van werkgevers en werknemers in bedrijven en instellingen en op het landelijke en het sectorale niveau. Daarbij is onder meer bezien welke afspraken rondom VWNW er door werkgevers en werknemers in sociale plannen worden gemaakt voor werknemers van wie hun huidige werk als gevolg van bedrijfseconomische redenen niet behouden kan blijven. Verder is getracht de met de uitvoering van die afspraken opgedane ervaringen in kaart te brengen (wat heeft goed gewerkt en wat niet, wat is succesvol gebleken en welke belemmeringen zijn partijen tegengekomen). Naast de stakeholder werkgevers en werknemers besteedt het onderzoek van het EIM aandacht aan de rol van de publieke partijen CWI en UWV en aan die van marktpartijen. Bij het CWI en het UWV is bezien hoe door deze organisaties in de praktijk invulling wordt gegeven aan de wettelijke mogelijkheid die ze sinds 1 juli 2005 hebben om hun bemiddelings- respectievelijk re-integratie-instrumentarium preventief in te zetten voor werknemers die met een werkloosheidsdreiging worden geconfronteerd. Bij marktpartijen is onderzocht welke VWNW-activiteiten er worden ondernomen door outplacement- en loopbaaninterventiebedrijven, door re-integratiebedrijven en door uitzend- en detachingsorganisaties;
2. Samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de RWI door ECORYS laten onderzoeken welke beleidsterreinen de aandacht hebben van O&O-fondsen en welke activiteiten en instrumenten door O&O-fondsen financieel worden ondersteund⁶. Voor wat betreft VWNW is in dit onderzoek gekeken naar de VWNW-activiteiten die door O&O-fondsen worden ondersteund voor:
 - met werkloosheid bedreigde werknemers;
 - werknemers voor wie een dreigende ontslagsituatie niet aan de orde is (maatregelen in de sfeer van employability en sociale innovatie om de blijvende inzetbaarheid van werknemers te bevorderen);
 - het behoud voor de arbeidsmarkt van zieke werknemers;
 - werknemers die niet ziek zijn (preventie ziekteverzuim en gezondheidsmanagement);
 - werknemers die de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap willen maken.

⁴ Samen met de in- en uitstroom op de arbeidsmarkt, vormen alle vrijwillige en gedwongen VWNW-bewegingen in enige periode de zich in die periode voordoende arbeidsmobiliteit.

⁵ EIM, *“Werk op maat: Curatieve Van Werk Naar Werk-activiteiten in de praktijk”*, juni 2008.

⁶ ECORYS, *“Hoe werken sectorfondsen”*, maart 2008.

Verder is bij het opstellen van dit advies gebruik gemaakt van een onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door ASTRI is verricht naar het arbeidsmarktinstrument intersectorale mobiliteit⁷.

1.4 Afstemming met andere partijen

De RWI heeft er nadrukkelijk voor gekozen om de eigen activiteiten rondom VWNW vorm en inhoud te geven in nauwe samenspraak met andere partijen, die in de beleidsontwikkeling en/of de beleidsuitvoering in directe of meer indirecte zin met VWNW-aspecten van doen hebben. Dit om de VWNW-activiteiten van de RWI ondersteunend en faciliterend te laten zijn voor de activiteiten van die andere partijen (en omgekeerd). Vanuit dit vertrekpunt is een concept-versie van dit advies besproken met de Stichting van de Arbeid, met een vertegenwoordiging van de Club van 11 (het overlegorgaan van HRM-directeuren van de 11 grootste werkgevers in de marktsector in Nederland), binnen een door de RWI georganiseerde Deskundigenbijeenkomst VWNW⁸, met een aantal coördinatoren sociale plannen binnen de vakbeweging, met de AAVN en met het RWI-werkgeverspanel. De concept-versie is ook voorgelegd aan het CWI en het UWV.

De tijdens de gesprekken gemaakte opmerkingen en ontvangen suggesties zijn door de RWI waar mogelijk in dit advies verwerkt.

1.5 Leeswijzer

De in paragraaf 1.3 bedoelde onderzoeken van ECORYS naar de activiteiten van O&O-fondsen en van ASTRI naar intersectorale mobiliteit hebben een ruimere strekking dan alleen curatieve VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Tegen die achtergrond zal dit advies, als het de uitkomsten van deze onderzoeken betreft, niet alleen aandacht schenken aan het VWNW-beleid voor deze categorie werknemers, maar ook ingaan op een aantal aspecten van het preventieve VWNW-beleid.

Achtereenvolgens komen in het navolgende derhalve drie thema's aan de orde:

1. VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers (de hoofdstukken 3 t/m 6).

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan het VWNW-beleid dat in sociale plannen wordt neergelegd. Ingegaan wordt op de afspraken die in sociale plannen worden gemaakt en op de ervaringen die met de uitvoering van die afspraken zijn opgedaan (succes- en faalfactoren).

Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop in kleine en middelgrote bedrijven en instellingen inhoud aan een VWNW-beleid kan worden gegeven en gaat in op de vormgeving van dat beleid in de overheidssectoren.

Bedrijven en instellingen kunnen bij de uitvoering van hun VWNW-beleid gebruik maken van de dienstverlening van private en publieke partijen. Die dienstverlening komt in *hoofdstuk 5* aan de orde.

⁷ ASTRI, "Loopbanen zonder grenzen: Eindevaluatie projecten intersectorale mobiliteit en toekomstverkenning", februari 2008.

⁸ Aan deze Deskundigenbijeenkomst is deelgenomen door vertegenwoordigers van de stakeholders (1) sociale partners op sectoraal niveau respectievelijk werkgevers en werknemers op bedrijfs- en instellingsniveau, (2) de publieke partijen CWI en UWV en (3) marktpartijen.

VWNW-activiteiten kunnen leiden tot een transitie van werknemer naar werknemer, maar ook van werknemer naar het zelfstandig ondernemerschap. Daarop wordt in *hoofdstuk 6* nader ingegaan;

2. de door O&O-fondsen ondersteunde activiteiten in de sfeer van curatief en preventief VWNW-beleid (*hoofdstuk 7*);
3. de mogelijkheden van intersectorale mobiliteit bij curatieve en preventieve VWNW-activiteiten (*hoofdstuk 8*).

Voorafgaand aan de beschrijving van de thema's wordt in *hoofdstuk 2* ingegaan op een aantal (arbeidsmarkt)ontwikkelingen die ertoe nopen de komende jaren het ontwikkelen van preventieve en curatieve VWNW-activiteiten hoog op de beleidsagenda te zetten. Verder worden de voordelen beschreven die voor werkgevers, werknemers en de overheid aan VWNW-activiteiten verbonden zijn.

De bijlagen bevatten een beschrijving van een aantal feitelijkheden, waarop de door de Raad gegeven adviezen en geformuleerde aandachtspunten zich -mede- baseren.

2. Het waarom van VWNW-beleid

De primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een VWNW-beleid in de preventieve en de curatieve sfeer ligt bij werkgevers en werknemers in bedrijven en instellingen. Werkgevers- en werknemersorganisaties op het landelijke en het sectorale niveau kunnen daarbij ondersteunend, faciliterend en kaderstellend optreden. Een en ander zal moeten gebeuren tegen de achtergrond van een aantal in de komende jaren te verwachten -en zich deels al voltrekkende- ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen van economische, technologische, demografische en sociale aard worden in dit hoofdstuk op hoofdlijnen beschreven. Voorts komen kort de effecten ervan op het arbeidsmarkt- en het VWNW-beleid aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de voordelen die voor werkgevers, werknemers en de overheid aan VWNW-activiteiten verbonden zijn.

2.1 Werkzekerheid in plaats van baanzekerheid

Geconstateerd kan worden dat in toenemende mate een beroep wordt gedaan op het aanpassings- en vernieuwingsvermogen van bedrijven en instellingen. De oorzaak daarvoor is onder meer gelegen in technologische ontwikkelingen. De daaruit voortvloeiende product- en procesinnovaties hebben kortere levenscycli van producten en productieprocessen tot gevolg.

Verder zijn in dit verband van invloed de uitbouw van de kenniseconomie en een door de globalisering groeiende internationale concurrentiedruk.

Door deze ontwikkelingen is het voor bedrijven en instellingen van belang om voortdurend te bezien of het aanbrengen van kwantitatieve en kwalitatieve aanpassingen in hun personeelsbestand noodzakelijk is.

Aan de zijde van de werknemers is sprake van een zich wijzigende houding ten opzichte van arbeid. Meer en meer hebben werknemers een voorkeur voor een baan die hen, al naar gelang de levensfase waarin ze verkeren, mogelijkheden biedt voor een flexibel werkpatroon en een flexibele werkrelatie.

Er is daardoor sprake van een tendens waarbij het streven naar een baan voor het leven wordt vervangen door het streven naar werkzekerheid. Verder komen er meer activeringselementen in het sociaal zekerheidssysteem.

2.2 Gevolgen voor het arbeidsmarktbeleid

In combinatie met demografische ontwikkelingen, die leiden tot een toename van het aantal ouderen in de (beroeps)bevolking, leveren de bovenomschreven ontwikkelingen voor het arbeidsmarktbeleid in de komende jaren de volgende aandachtsgebieden op:

- om het rendement van technologische ontwikkelingen te vergroten, zullen die hand en hand moeten gaan met activiteiten in de sfeer van de sociale innovatie;
- het bij voortdurende werken aan het inzetbaar houden van werknemers op de arbeidsmarkt. Blijvende aandacht voor scholing is daarbij niet het enige, maar wel een belangrijk instrument. Het gaat er tenslotte niet alleen om dat werknemers van werk naar werk gaan, maar ook dat daarbij rekening wordt gehouden met de competenties van die werknemers en dat de betreffende baan zo duurzaam als mogelijk is;

- het vergroten van de arbeidsparticipatie. Meer mensen dan nu zullen aan het arbeidsproces moeten gaan deelnemen of zullen dat langer moeten gaan doen. Daarbij zal het beleid zich ook moeten richten op personen die als zelfstandig ondernemer aan het arbeidsproces willen gaan deelnemen;
- een grotere arbeidsparticipatie zal mede gerealiseerd moeten worden door kansen te bieden aan werkzoekenden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Dit overigens niet alleen vanuit economisch, maar ook vanuit sociaal perspectief (een betaalde baan biedt de beste garantie tegen sociale uitsluiting en armoede);
- maatregelen die eraan bijdragen dat oudere werknemers besluiten en de kans krijgen om langer aan het arbeidsproces te blijven deelnemen.

2.3 Preventief en curatief VWNW-beleid

Om tegen de achtergrond van de geschetste (arbeidsmarkt)ontwikkelingen de competenties en de talenten van de werkzame beroepsbevolking maximaal te kunnen benutten, zijn het door werkgevers en werknemers ontwikkelen van VWNW-activiteiten in de preventieve sfeer van cruciaal belang. Het gaat daarbij, naast het preventief gezondheidsmanagement, om het investeren in de employability van werknemers en in sociale innovatie⁹. Werknemers moeten er daardoor toe in staat gesteld worden om op de arbeidsmarkt breed en duurzaam inzetbaar te zijn en te blijven. Dat betekent voor werkgevers, branches en sectoren en in die branches en sectoren operationele O&O-fondsen investeren in de kwaliteit van hun werknemers en voor werknemers de bereidheid om te werken aan het op peil houden van hun kwalificaties en open te staan voor een leven lang leren¹⁰.

Het complement van preventieve VWNW-activiteiten vormen VWNW-maatregelen in de meer curatieve sfeer voor zieke en voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Die maatregelen kunnen eraan bijdragen dat deze werknemers een nieuwe baan vinden zonder dat ze een beroep op het sociaal zekerheidssysteem hoeven te doen. Het rendement van curatieve VWNW-maatregelen zal groter zijn als met die maatregelen kan worden voortgebouwd op een basis die voor de betrokken werknemers met preventieve VWNW-activiteiten is gelegd. In die zin is er een directe relatie tussen preventief en curatief VWNW-beleid.

⁹ Een employabilitybeleid omvat alle maatregelen en instrumenten waarmee een brede en duurzame inzetbaarheid van werknemers binnen en buiten de onderneming of instelling wordt vergroot. Te denken valt dan aan aandacht voor zaken als taakverbreding, taakverrijking, taakrotatie en via scholing een continue competentieontwikkeling voor de eigen functie en voor andere functies, al dan niet buiten de eigen onderneming of instelling. Bij sociale innovatie gaat het om alle door bedrijven en instellingen getroffen maatregelen die gericht zijn op een vernieuwing van de arbeidsorganisatie en op een maximale benutting van de competenties van medewerkers om daarmee een verbetering van de bedrijfsprestaties (meer productiviteit) en een maximale ontplooiing van talent te bewerkstelligen.

Het gaat bij een employabilitybeleid en bij sociale innovatie dus om meer dan alleen permanente scholing, maar dat aspect maakt daar wel een belangrijk onderdeel van uit.

¹⁰ Het betreft hier overigens geen constatering die in dit advies voor de eerste maal worden gedaan. In publicaties van de SER en van de Stichting van de Arbeid is al een aantal malen op het belang van en de noodzaak tot het doen van investeringen in employabilitybeleid en sociale innovatie gewezen. Zie bijvoorbeeld het in oktober 2006 verschenen SER-advies *“Welvaarts groei door en voor iedereen”* en het in maart van dat jaar door de Stichting van de Arbeid gepubliceerde advies *“Naar een brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt: Aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid”*.

Ook de Tripartiete Beleidsinzet, die op 27 juni 2007 in de Participatietop is vastgesteld, gaat in op de noodzaak van een employabilitybeleid en op de rol die O&O-fondsen daarbij kunnen spelen.

Preventieve VWNW-activiteiten zijn voor het treffen van curatieve VWNW-maatregelen overigens geen absoluut onmisbare randvoorwaarde. Gelet op de noodzaak om te komen tot een maximale arbeidsparticipatie en op de wenselijkheid van een snelle vervulling van openstaande vacatures zonder dat uitkeringsgelden in beeld hoeven te komen, is het van belang dat VWNW-activiteiten voor zieke en voor met werkloosheid bedreigde werknemers ook getroffen worden in bedrijven en instellingen waar employability, sociale innovatie en preventief gezondheidsmanagement in het HRM-beleid -nog- niet of slechts in beperkte mate de aandacht hebben.

2.4 Regionale samenwerking

Door werkgevers en werknemers in bedrijven en instellingen wel of niet getroffen VWNW-maatregelen hebben hun invloed op het functioneren van de lokale en de regionale arbeidsmarkt waarop die bedrijven en instellingen actief zijn. Dat maakt het van belang waar mogelijk een verbinding te leggen tussen deze maatregelen en het beleid en de belangen van andere partijen op de lokale en de regionale arbeidsmarkt. Daarbij kan gedacht worden aan het CWI, het UWV, (samenwerkende) gemeenten, outplacement-, loopbaaninterventie- en re-integratiebedrijven, uitzend- en detachingsorganisaties en opleidingsinstellingen.

Als een reorganisatie aan de orde is en werknemers hun baan dreigen te verliezen, kunnen daardoor tussen deze partijen arrangementen c.q. samenwerkingsconstructies worden afgesproken, die er maximaal aan bijdragen dat de betreffende werknemers zonder werkloos te worden op de lokale en regionale arbeidsmarkt actief blijven.

Zeker als de werkgelegenheid van grotere aantallen werknemers in het geding is, kan ook een goede afstemming met de betrokken gemeente(n) van belang zijn. De praktijk laat zien dat die gemeente(n) dan een impuls kunnen geven aan het tussen de relevante regionale arbeidsmarktpartijen maken van samenwerkingsafspraken over VWNW-activiteiten¹¹.

In het in 2006 verschenen advies "*De Regio Centraal*" is door de Raad al gewezen op het belang van afstemming en samenwerking tussen partijen op de regionale arbeidsmarkt¹². In vervolg hierop zal de Raad in 2008 aandacht schenken aan de gewenste inhoud van door private en publieke partijen te verzorgen werkgeversdienstverlening. Daarbij wordt onder meer ook nader ingegaan op de wijze waarop samenwerkingsafspraken in het netwerk op de regionale arbeidsmarkt kunnen bijdragen aan het matchen van vraag en aanbod via VWNW-activiteiten.

2.5 Specifieke categorieën werknemers

Het is gewenst bij de ontwikkeling van preventieve en curatieve VWNW-activiteiten oog te hebben voor een aantal specifieke categorieën werknemers. Het betreft hier vooral oudere werknemers, werknemers in een zgn. fuikfunctie en werknemers met fysieke en/of psychisch belastende functies. Verder verdienen gerichte aandacht werknemers

¹¹ Zie bijvoorbeeld de in maart 2008 door E,til uitgebrachte evaluatie van de samenwerking in de Actiegroep Werkgelegenheid bij een drietal bedrijfssluitingen in de gemeente Weert.

¹² Raad voor Werk en Inkomen, "*De Regio Centraal*", juni 2006.

die zijn ingestroomd op het startniveau van branche of sector, maar nog niet over een startkwalificatie beschikken. De Arbeidsmarktanalyse 2008 van de RWI¹³ wijst in dit verband op de kwetsbare arbeidsmarktpositie die in tijden van een dalende conjunctuur wordt ingenomen door jongeren, allochtonen, laag opgeleiden en technisch en economisch opgeleiden op MBO-niveau 2/3. Tenslotte zal in toenemende mate specifieke aandacht moeten worden geschonken aan werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard.

Een gericht VWNW-beleid voor oudere werknemers is van belang om eraan bij te dragen dat deze categorie werknemers meer dan nu het geval is langer aan het arbeidsproces blijft deelnemen. Verder speelt hier dat oudere werknemers in geval van werkloosheid relatief beperkte mogelijkheden hebben om een nieuwe baan te vinden, na de aanpassing van het WW-stelsel relatief korter recht op een WW-uitkering hebben en door de vervanging van het lifo-stelsel door het afspiegelingsbeginsel relatief sneller de kans lopen om ontslagen te worden.

Om hieraan tegemoet te komen, kan worden gedacht aan het in sociale plannen opnemen van een voor oudere werknemers langere bemiddelingstermijn of meer intensieve om-, her- en bijscholingstrajecten. Bij het treffen van dergelijke maatregelen moet overigens wel rekening worden gehouden met de kaders die worden gesteld door het in september 2007 door de Commissie Gelijke behandeling uitgebrachte advies over het maken van leeftijdsonderscheid in sociale plannen¹⁴.

Werknemers in een fuikfunctie verrichten vaak al langere tijd dezelfde werkzaamheden en hebben in die functie geen verdere ontwikkelingsmogelijkheden. Gericht preventief VWNW-beleid kan er dan toe bijdragen deze werknemers uit hun fuikfunctie richting een andere, meer perspectief biedende functie (binnen of buiten de sector) te krijgen.

Specifieke aandacht voor werknemers met fysieke en/of psychisch belastende functies kan ervoor zorgen dat deze werknemers naar ander passend werk worden geleid, alvorens ziekte en arbeidsongeschiktheid dat belemmert of -in het ergste geval- onmogelijk maakt.

2.6 Voordelen van VWNW-activiteiten voor werkgevers, werknemers en overheid

Werkgevers kunnen door te investeren in het wendbaar houden van hun werknemers op de arbeidsmarkt en in het voorkomen dat zieke en met werkloosheid bedreigde werknemers in de WIA respectievelijk de WW terecht komen, besparen op loon- en ontslagkosten.

Zieke werknemers, voor wie geen geschikte plaats meer is bij hun huidige werkgever, en met werkloosheid bedreigde werknemers kunnen bij een geslaagd VWNW-traject weer aan de slag bij een andere werkgever. En zo een openstaande vacature bij die werkgever vervullen in plaats van in een uitkeringssituatie te vervallen. Daarmee kan een lagere sectorale WW-premie worden gerealiseerd en is sprake van een positieve invloed op het imago van en de arbeidsverhoudingen binnen de betreffende bedrijven en instellingen. Verder kan, als VWNW-mobiliteit op sectoraal niveau kan worden bewerkstelligd, in die sector het rendement op investeringen in opleidingen worden veilig gesteld en kan door bedrijven en instellingen inhoud worden gegeven aan hun personeelsplanning.

¹³ Raad voor Werk en Inkomen, "Arbeidsmarktanalyse 2008", april 2008.

¹⁴ Commissie Gelijke Behandeling, "Advies inzake leeftijdsonderscheid in sociale plannen", september 2007.

Werknemers kunnen door deel te nemen aan preventieve VWNW-activiteiten hun brede en duurzame inzetbaarheid binnen en buiten hun bedrijf of instelling vergroten. Bij dreigende werkloosheid kunnen ze door curatieve VWNW-maatregelen blijven deelnemen aan het arbeidsproces, waardoor een inkomensval kan worden voorkomen c.q. beperkt. Bij een geslaagd VWNW-traject kunnen werknemers blijven doorwerken in een passende omgeving en daardoor ook de immateriële voorwaarden behouden die aan werk verbonden zijn (ontplooiingskansen, collega's, plezier in het werk). Als het lukt de VWNW-mobiliteit te realiseren binnen de regio waarbinnen de betrokken werknemer woonachtig is, dan hoeft die werknemer voor de nieuwe baan geen verre reisafstanden af te leggen of te verhuizen en kan door het behoud van werk en woonomgeving ook het vertrouwde sociale leven worden behouden.

Het gegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van VWNW-beleid bij werkgevers en werknemers ligt en de voordelen ervan in eerste instantie bij hen terecht komen, neemt niet weg dat VWNW-bewegingen ook voor de overheid voordelen opleveren. In de eerste plaats leiden deze bewegingen tot een beperking van het beroep op het sociale zekerheidssysteem. Verder leveren ze een bijdrage aan een efficiënte allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zonder dat daarvoor (aanzienlijke) transactiekosten behoeven te worden gemaakt. En vanuit de gemeentelijke optiek geldt dat, naar mate werkgevers en werknemers er beter in slagen vorm en inhoud aan preventieve en curatieve VWNW-activiteiten te geven, hun burgers zo veel als mogelijk voor de lokale en de regionale arbeidsmarkt behouden blijven.

THEMA 1

MET WERKLOOSHEID

BEDREIGDE WERKNEMERS

3. VWNW-beleid en sociale plannen

- Continueren van het VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers.
- In sociale plannen waar mogelijk en noodzakelijk aandacht besteden aan categorieën werknemers met beperkte mogelijkheden om op eigen kracht een nieuwe baan te vinden.
- Bezien in welke situaties en onder welke voorwaarden werknemers met een tijdelijk contract in aanmerking kunnen komen voor VWNW-activiteiten op het terrein van bemiddeling en scholing.
- RWI ontwikkelt voor sociale partners een Praktijkgids over het VWNW-beleid dat zich richt op het behoud voor de arbeidsmarkt van met werkloosheid bedreigde werknemers.

3.1 Inleiding

De verantwoordelijkheid voor het treffen van VWNW-maatregelen voor met werkloosheid bedreigde werknemers ligt primair in de private sfeer: op het niveau van werkgevers en werknemers in bedrijven en instellingen, daarbij ondersteund door werkgevers- en werknemersorganisaties op het landelijke en het sectorale niveau.

In onder meer het SER-advies *“Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet”* van 15 april 2005 en in de *“Aanbeveling ter bevordering van preventie van werkloosheid en re-integratie van werkloze werknemers”* van de Stichting van de Arbeid van dezelfde datum, wordt die verantwoordelijkheid ook onderkend¹⁵. Naast het pleidooi om (sectorale) fondsen en andere middelen die daartoe ingezet kunnen worden mede te benutten om, voordat werkloosheid dreigt, vorm te geven aan activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van de inzetbaarheid van werknemers (preventief VWNW-beleid), bevat de Aanbeveling van de Stichting voor wat betreft het VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers richting partijen op het decentrale niveau de oproep om:

- bij redelijkerwijs voorzienbare individuele en collectieve ontslagen in een zo vroeg mogelijk stadium de mogelijkheden te verkennen en te benutten voor het inzetten van van werk naar werktrajecten binnen de eigen sector en, waar nodig en mogelijk, tussen sectoren;
- bovenwettelijke aanvullingen en vergoedingen bij ontslag ook te benutten voor het aan de betrokken werknemers aanbieden van mogelijkheden tot herplaatsing in passende arbeid en verbetering van de employability;
- in dit kader in de vorm van maatwerk waar mogelijk gebruik te maken van bestaande lokale en regionale (private) initiatieven, dan wel van mogelijkheden voor een taakverdeling met het UWV en het CWI als het gaat om meer respectievelijk minder kansrijke groepen op de arbeidsmarkt, alsmede van de mogelijkheden van cofinanciering tussen de sociale fondsen en het Algemeen Werkloosheidsfonds.

¹⁵ In het SER-advies *“Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet”* wordt bepleit deze verantwoordelijk voor een periode van zes maanden ook te laten gelden voor werknemers voor wie de getroffen VWNW-maatregelen onvoldoende effect sorteren (of voor wie geen VWNW-activiteiten worden ondernomen) en die een beroep op een WW-uitkering moeten doen. De lasten van deze uitkeringen zouden dan gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid via sectorale premies door werkgevers en werknemers moeten worden bekostigd.

Het EIM-onderzoek naar VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers laat zien hoe en in welke mate door bedrijven en instellingen in de praktijk inhoud wordt gegeven aan de herplaatsing van deze werknemers, zonder dat die een beroep op de Werkloosheidswet hoeven te doen. Daaruit komt naar voren dat er op hoofdlijnen twee categorieën bedrijven en instellingen kunnen worden onderscheiden: bedrijven en instellingen die daarbij gebruik maken van het instrument sociaal plan en -over het algemeen kleine(re)- bedrijven en instellingen waar de inzet van dit instrument minder gebruikelijk is.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de bedrijven en instellingen die hun VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers¹⁶ neerleggen in een sociaal plan. De andere categorie bedrijven en instellingen komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. In dat hoofdstuk zal ook worden ingegaan op de overheidssectoren.

3.2 Wat is een sociaal plan?

Kort samengevat is een sociaal plan een overeenkomst tussen enerzijds een werkgever en anderzijds een vertegenwoordiger van de werknemers¹⁷, waarin wordt afgesproken hoe wordt omgegaan met de effecten voor de werknemers van een reorganisatie die als gevolg van bedrijfseconomische omstandigheden bij die werkgever moet plaatsvinden. Daarbij kan gedacht worden aan de beëindiging van -een onderdeel van- een bedrijf of instelling, een fusie/overname, een verhuizing van -een deel van- een bedrijf of instelling of een ingrijpende organisatiewijziging (verkoop of verzelfstandiging van een onderdeel van de organisatie).

Voor dit advies zijn met name van belang de sociale plannen die betrekking hebben op organisaties waarbij als gevolg van bedrijfseconomische redenen werknemers met ontslag worden bedreigd.

Daarnaast bestaan er ook sociale plannen die betrekking hebben op situaties waarbij een directe ontslagdreiging niet aan de orde is. Deze sociale plannen kunnen in de volgende categorieën worden onderscheiden:

- sociale begeleidingsregelingen of sociale statuten. Het betreft hier sociale plannen die niet ingaan op specifieke wijzigingen binnen een organisatie, maar die afspraken bevatten voor alle wijzigingen en reorganisaties die zich mogelijkterwils gedurende de looptijd van de plannen zouden kunnen voordoen;
- sociale plannen die betrekking hebben op situaties waarbij banen moeten verdwijnen zonder dat sprake is van een ontslagdreiging (er zijn dan dus geen met werkloosheid bedreigde werknemers waarvoor VWNW-activiteiten moeten worden ondernomen). De noodzakelijke reductie van de werkgelegenheid kan dan via andere maatregelen worden bewerkstelligd (bijvoorbeeld door het instellen van een vacaturestop, in combinatie met het -al dan niet gestimuleerde- natuurlijke verloop);
- sociale plannen die betrekking hebben op situaties, waarbij er geen banen verdwijnen (bijvoorbeeld sociale plannen die zijn opgesteld in het kader van een verzelfstandiging of de verkoop van een bedrijfs- of organisatieonderdeel, zonder dat daarbij de omvang van de werkgelegenheid/het aantal banen in het geding is).

¹⁶ Tenzij anders aangegeven, wordt in het vervolg van dit advies kortheidshalve gesproken over VWNW-beleid, -afspraken, -activiteiten of -regelingen als wordt bedoeld: VWNW-beleid, -afspraken, -activiteiten of -regelingen voor met werkloosheid bedreigde werknemers.

¹⁷ Het betreft hier over het algemeen een werknemersorganisatie, maar het kan ook de ondernemingsraad zijn.

3.3 Hoeveel sociale plannen zijn er in Nederland?

Er bestaat in Nederland geen bestand, waarin afgesproken sociale plannen op een systematische en gestructureerde wijze worden opgenomen¹⁸. Dat betekent dat een raming gemaakt moet worden van het aantal sociale plannen dat betrekking heeft op organisaties waarbij als gevolg van bedrijfseconomische redenen werknemers met ontslag worden bedreigd. Als wordt uitgegaan van de sociale plannen die sinds 1 januari 2004 zijn afgesloten, dan raamt het EIM dit aantal op 1.130 en het aantal daarbij betrokken bedrijven en instellingen op 1.050.

Van deze sociale plannen heeft het EIM er 198 nader geanalyseerd. Deze steekproef is van voldoende omvang om te kunnen stellen dat de uitkomsten van het onderzoek, die betrekking hebben op de afspraken die in sociale plannen zijn opgenomen, representatief zijn voor alle sociale plannen die sinds 1 januari 2004 tot stand zijn gekomen en die betrekking hebben op organisaties waarbij als gevolg van bedrijfseconomische redenen werknemers met ontslag worden bedreigd.

Er is sprake van een samenhang tussen de bedrijfs- c.q. instellingsomvang en de mate waarin sociale plannen worden afgesloten. Het sociaal plan is een instrument dat vooral wordt ingezet in organisaties met meer dan 100 werknemers. Van het totale aantal geraamde sociale plannen is 74% (836) in organisaties met een dergelijke omvang afgesproken (in 2005 6.800 organisaties met ca. 4,2 miljoen werknemers). Het aantal sociale plannen in organisaties met 10-100 werknemers en in organisaties met 10 werknemers of minder, is verwaarloosbaar. 23% van de sociale plannen (259) is afgesloten bij middelgrote bedrijven (in 2005 53.400 organisaties met ca. 1,7 miljoen werknemers) en 3% (35) bij kleine bedrijven (in 2005 659.100 organisaties met ca. 1,2 miljoen werknemers).

Sinds 1 januari 2004 is meer dan de helft van alle sociale plannen afgesproken in de sectoren industrie (37%) en zorg en welzijn (21%). Ook in de sectoren dienstverlening (18%) en handel en reparatie (12%) wordt het instrument sociaal plan relatief vaak ingezet. In de sectoren overheid, waaronder begrepen de onderwijssector (4%), transport en communicatie (4%), bouw (1%), energie- en nutsbedrijven (1%) en de horeca (1%), is dit veel minder het geval. In de agrarische sector wordt zo goed als geen gebruik van het instrument sociaal plan gemaakt (0%).

Bijlage 1 bevat een beschrijving op hoofdlijnen van de afspraken die in sociale plannen worden gemaakt.

3.4 Resultaten van VWNW-afspraken en succes- en faalfactoren

Zoals er in Nederland geen bestand bestaat, waarin afgesproken sociale plannen op een systematische en gestructureerde wijze worden opgenomen, zo bestaat er ook geen overzicht waarin -systematisch- wordt bijgehouden wat de resultaten zijn, die worden

¹⁸ Het betreft hier een feitelijke constatering en geen -impliciet- pleidooi om tot de opbouw van een dergelijk bestand te komen. Daartoe bestaat naar het oordeel van de Raad te meer geen reden, omdat het hier afspraken tussen private partijen betreft, die betrekking hebben op de specifieke personeelsproblematiek in de desbetreffende afzonderlijke bedrijven en instellingen.

behaald met de uitvoering van de in sociale plannen gemaakte afspraken¹⁹. Dat gegeven maakt het ook niet mogelijk om snel in meer generaliserende zin te achterhalen wat daarbij de succes- en faalfactoren zijn geweest.

Een en ander betekent dat over behaalde resultaten en succes- en faalfactoren alleen iets kan worden gezegd op basis van case studies, waarin de partijen die een sociaal plan hebben afgesproken, op deze aspecten worden bevraagd.

In deze zin zijn door het EIM 17 case studies verricht²⁰. Gegeven dit -beperkte- aantal case studies, zijn de uitkomsten van dit deel van het onderzoek slechts indicatief en tentatief en dus niet representatief. Gezien de wijze waarop de case studies zijn geselecteerd, concentreren de indicatieve uitkomsten zich ook meer op de succes-, dan op de faalfactoren.

In bijlage 2 wordt nader op deze indicatieve uitkomsten ingegaan.

3.5 De visie van de Raad

3.5.1 Vooraf

De Raad is er zich van bewust dat het bij sociale plannen gaat om afspraken tussen private partijen, die daarbij met maatwerk in moeten spelen op een personeelsknelpunt dat in een specifiek bedrijf of instelling moet worden opgelost.

Dit betekent dat afhankelijk van de concrete situatie die bij een reorganisatie aan de orde is en gegeven het beschikbare budget, wordt bepaald met welke duur en intensiteit er welke afspraken in een sociaal plan worden opgenomen. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat in het geval van sluiting van een bedrijf of instelling er een ander samenstel van maatregelen in een sociaal plan zal worden neergelegd dan bij een fusie of overname. Verder speelt de conjuncturele situatie hierbij een rol.

Dit stelt ook begrenzings aan de mogelijkheid om in algemene zin uitspraken te doen over:

- de (on)wenselijkheid van de inzet van een bepaalde VWNW-activiteit of (VWNW-) regeling in een bepaalde situatie, en
- de optimale verhouding in een sociaal plan tussen VWNW-afspraken enerzijds en afspraken over meer financieel gerichte regelingen anderzijds.

Dat de Raad op dit terrein toch een aantal opmerkingen wil maken, wordt enerzijds ingegeven door de situatie en de te verwachten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 2) en anderzijds door het belang dat ook los van die arbeidsmarktsituatie aan VWNW-beleid moet worden gehecht. In die zin beogen de opmerkingen van de Raad een ondersteuning te geven aan hetgeen over VWNW-beleid is opgemerkt in de in april 2005 over deze materie door de Stichting van de Arbeid uitgebrachte Aanbeveling. Verder hebben afspraken die in sociale plannen wel of niet worden gemaakt hun uitstralings-effect naar het functioneren van de -regionale- arbeidsmarkt (zie ook paragraaf 2.4).

¹⁹ Zie voetnoot 18.

²⁰ Daarnaast zijn 3 case studies gericht geweest op het in beeld brengen van hoe door kleine en middelgrote bedrijven en instellingen vorm en inhoud kan worden gegeven aan een VWNW-beleid.

Overigens zal het niet mogelijk zijn om met curatief VWNW-beleid gedwongen (collectieve) ontslagen en instroom in de WW geheel te voorkomen. Conjuncturele en structurele ontwikkelingen zullen immers altijd blijven leiden tot economische dynamiek, waardoor ondernemingen (en soms zelfs in belangrijke mate bedrijfstakken) verdwijnen, met ontslagen en WW-instroom als resultante²¹. Met curatief VWNW-beleid kan wel worden gepoogd deze effecten zo minimaal als mogelijk te doen zijn.

3.5.2 Voortzetting van het huidige curatieve VWNW-beleid

De Raad neemt met instemming kennis van het feit dat in de overgrote meerderheid van de sociale plannen afspraken over VWNW-beleid zijn opgenomen. Als wordt aangenomen dat er sprake is van VWNW-beleid in het geval in een sociaal plan afspraken zijn vastgelegd over of een of meerdere VWNW-activiteiten of de inzet van een mobiliteitsbureau en/of de inschakeling van een marktpartij, dan kan worden gesteld dat 93% van de sociale plannen afspraken over VWNW-beleid bevat. En op die wijze dus invulling geeft aan de aanbevelingen die de Stichting van de Arbeid in april 2005 over VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers heeft gedaan. Aanbevelingen die verder ook nadrukkelijk doorklinken in de Arbeidsvoorwaardennota's 2007 en 2008 van werkgevers- en werknemersorganisaties.

Dit gegeven brengt de Raad tot de conclusie dat het VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers, zoals dat is neergelegd in de Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid van april 2005, vruchten afwerpt en dus in de kern kan worden voortgezet. In het bijzonder is daarbij van belang het ontwikkelen van een VWNW-beleid dat rekening houdt met de specifieke kenmerken en eigenschappen van kleine en middelgrote bedrijven en instellingen. Daarnaast verdient de aandacht het geven van een impuls aan het maken van VWNW-afspraken door werkgevers- en werknemersorganisaties op het branche- en het sectorale niveau.

3.5.3 Werknemers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie en tijdelijke contracten

De Raad kan zich voorstellen dat bij het opstellen van sociale plannen waar mogelijk en noodzakelijk gerichte aandacht bestaat voor categorieën werknemers die in geval van werkloosheid bij de huidige werking van de arbeidsmarkt relatief beperkte mogelijkheden hebben om op eigen kracht een nieuwe baan te vinden (zie ook paragraaf 2.5). Met name kan daarbij worden gedacht aan oudere werknemers, lager opgeleide werknemers en werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard.

Het EIM-onderzoek laat zien dat sociale plannen zich over het algemeen richten op werknemers met een vast contract (of werknemers met een tijdelijk contract, waarvan dat contract tussentijds wordt beëindigd). Werknemers, die behoren tot de zgn. flexibele schil (werknemers met een tijdelijk contract, uitzendkrachten en oproepkrachten) behoren doorgaans niet tot de doelgroep van sociale plannen. Mede gelet op de omvang van deze flexibele schil²² en de geest van de

²¹ In dit verband is de zgn. smeeroliefunctie van de WW van betekenis: kortdurende werkloosheid hoort bij een dynamische economie en kan bijdragen aan een soepel functioneren van de arbeidsmarkt. Werkzoekenden kunnen relatief korte perioden van werkloosheid gebruiken om hun competenties te versterken en zich te (her)oriënteren op de arbeidsmarkt. De WW-uitkering functioneert dan als het ware als een "zoeksubsidie".

²² In 2007 bedroeg de flexibele schil in organisaties met 10-100 werknemers ca. 17% van het werkzame personeel. In organisaties met meer dan 100 werknemers lag dit percentage op ca. 20. Van organisaties met 10 werknemers of minder is dit gegeven niet bekend (Bron: TNO Kwaliteit van Leven, "De toekomst van flexibele arbeid", november 2007).

Stichtingsaanbevelingen over VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers, geeft de Raad partijen die een sociaal plan afsluiten, in overweging te bezien in welke situaties en onder welke voorwaarden ook werknemers met een tijdelijk contract in aanmerking kunnen worden gebracht voor VWNW-activiteiten in de sfeer van bemiddeling en scholing. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan werknemers die langer dan een bepaalde periode op een of meerdere tijdelijke contracten werkzaam zijn geweest.

3.5.4 Praktijkgids VWNW-beleid met werkloosheid bedreigde werknemers

De Raad heeft met belangstelling kennis genomen van de succes- en faalfactoren, die voor wat betreft het opstellen en uitvoeren van sociale plannen door de bevroagde werkgevers- en werknemerspartijen zijn genoemd in de door het EIM verrichte case studies. Aangezien de onderzoeksbevindingen op dit punt meer indicatief en tentatief, dan representatief van karakter zijn, wil de Raad er echter nog geen definitieve conclusies aan verbinden. Daarvoor is het noodzakelijk meer diepgaand zicht op de genoemde en eventueel andere succes- en faalfactoren te ontwikkelen. Tegen deze achtergrond heeft de Raad een opdracht aan het EIM verleend om aanvullend nog een 25-tal case studies te verrichten. De resultaten hiervan zullen, samen met die van de nu gehouden case studies, worden neergelegd in een Praktijkgids met good practices op het terrein van het VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Deze Praktijkgids kan door sociale partners op het sectorale niveau en door werkgevers en werknemers op het niveau van bedrijven en instellingen als input worden meegenomen bij het maken van toekomstige VWNW-afspraken op dit terrein.

4. VWNW-beleid in het MKB en in overheidssectoren

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het VWNW-beleid in kleine(re) bedrijven en instellingen en op de vormgeving van dat beleid in de overheidssectoren.

- Inzet van VWNW-instrumenten die inspelen op de specifieke situatie van kleine en middelgrote bedrijven en instellingen.
- Versterking van het VWNW-beleid in het MKB via Poortwachtercentra, VWNW-activiteiten van branches en sectoren, het instrumentarium van het CWI en het UWV en gerichte VWNW-dienstverlening van marktpartijen.
- Nadere analyse door de RWI van VWNW-dienstverlening voor het MKB

4.1 Voor het MKB andere instrumenten dan het sociaal plan

Eerder in dit advies is al aangegeven dat het sociaal plan vooral een instrument is van organisaties met meer dan 100 werknemers. Het aantal sociale plannen dat wordt afgesproken in kleine en middelgrote bedrijven en instellingen is uiterst beperkt.

Op zich is deze constatering niet problematisch. Voor het maken van afspraken over VWNW-maatregelen en het uitvoeren daarvan, is het formeel vastleggen van die maatregelen in een sociaal plan immers geen noodzakelijke voorwaarde. Om ook werknemers in het MKB bij een transitie van baan naar baan zoveel mogelijk uit een uitkeringssituatie te houden, is het dan wel van belang dat in plaats van het instrument sociaal plan andere VWNW-maatregelen worden ingezet. Daarbij moet het dan gaan om maatregelen die rekening houden met de specifieke situatie waarin kleine en middelgrote werkgevers op dit terrein verkeren. Zeker naarmate het gaat om kleine(re) bedrijven en instellingen, wordt niet beschikt over een eigen HRM-afdeling en daardoor over minder intern organiserend vermogen om tot de ontwikkeling van een VWNW-beleid te komen.

De Raad constateert dat in kleine bedrijven en instellingen de noodzaak om tot ontslag over te gaan van een of meerdere van de weinige werknemers, waarmee door de betrokken werkgever vaak dagelijks direct wordt samengewerkt, voor die werkgever ingrijpend van aard kan zijn. Als gevolg daarvan schakelen kleine werkgevers in een aantal gevallen hun informele lokale en regionale netwerk van collega-werkgevers in om te bezien of daar plaatsingsmogelijkheden voor de met werkloosheid bedreigde werknemers aanwezig zijn.

Verder is het ook niet zo dat er in kleine(re) bedrijven en instellingen waar een reorganisatie aan de orde is, nooit VWNW-afspraken worden gemaakt. Die afspraken worden dan niet in een sociaal plan vastgelegd.

Al met al is er naar het oordeel van de Raad op dit moment echter nog in bescheiden mate sprake van VWNW-beleid in kleine en middelgrote bedrijven en instellingen²³.

Om verbetering in deze situatie aan te brengen, ziet de Raad de volgende mogelijkheden²⁴:

²³ De Raad baseert deze conclusie mede op de uitkomsten van het EIM-onderzoek en op de ervaringen die zijn opgedaan bij het opstellen van de Handreiking Poortwachtercentra.

1. Het door kleine(re) bedrijven en instellingen aansluiting zoeken bij een Poortwachtercentrum (waar operationeel).
Een Poortwachtercentrum is een regionaal en intersectoraal werkend arbeidsmarktinstrument van, voor en door werkgevers, waarin kleine(re) -maar ook grote- bedrijven en instellingen gezamenlijk invulling kunnen geven aan hun primaire verantwoordelijkheid voor de eigen personeelsvoorziening. Via een dergelijk Poortwachtercentrum kan ook goed inhoud worden gegeven aan een VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers.
Momenteel zijn in het land al enkele Poortwachtercentra actief. Om een impuls te geven aan de -verdere- totstandkoming van Poortwachtercentra heeft de RWI onlangs een Handreiking Poortwachtercentra uitgebracht en een advies opgesteld over de activiteiten die door landelijke partijen kunnen worden ondernomen om de oprichting van Poortwachtercentra te faciliteren²⁵. Mede op basis van dit advies heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een subsidie van € 3 miljoen aan het Werkgeversforum Kroon op het Werk verleend om, op basis van impulsen vanuit de regio, het concept Poortwachtercentrum breed ingang te doen vinden om zo te komen tot een netwerk van deze centra in Nederland;
2. Het, indien aanwezig, gebruik maken van VWNW-activiteiten, die door een branche- of sectorale organisatie worden ontwikkeld.
Het onderzoek van het EIM laat overigens zien dat, uitzonderingen daargelaten, er nog maar weinig sprake is van dit soort branche- en sectorgewijze georganiseerde activiteiten. Er is in de visie van de Raad dan ook een wereld voor sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties te winnen op het terrein van het maken van afspraken, die kunnen bewerkstelligen dat meer dan nu werknemers die in een bepaalde onderneming met werkloosheid worden bedreigd, voor de eigen branche of sector behouden kunnen blijven;
3. Het doen van een beroep op de preventieve inzet van het bemiddelings- en het re-integratie-instrumentarium van het CWI respectievelijk het UWV. Aan de rol die deze publieke organisatie kunnen spelen in het kader van het VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers wordt in hoofdstuk 5 nader aandacht besteed;
4. Het door marktpartijen ontwikkelen van een pakket aan VWNW-dienstverlening dat aansluit bij de kenmerken en de structuur van het MKB.

De Raad zal in 2008 nader analyseren hoe het in de praktijk gesteld is met de VWNW-dienstverlening voor het MKB, wat op dat punt de wensen en behoeften van kleine en middelgrote bedrijven en instellingen zijn en welke maatregelen en instrumenten door private en publieke partijen in organisatorische en financiële zin getroffen kunnen worden om meer dan nu het geval is op die wensen en behoeften in te spelen.

²⁴ Het betreft hier overigens geen mogelijkheden die bij uitsluiting voor het MKB van betekenis zijn. Ook voor grote bedrijven en instellingen is het van belang de door deze mogelijkheden geboden kansen waar mogelijk te benutten bij de ontwikkeling en uitvoering van hun VWNW-beleid.

²⁵ RWI, "Handreiking Poortwachtercentra" en "Advies ondersteuning totstandkoming netwerk van Poortwachterscentra", december 2007.

4.2 De overheidssectoren

De overheidssectoren nemen in de sfeer van het curatieve VWNW-beleid een specifieke positie in. Werkgevers in die sectoren zijn namelijk niet alleen zelf verantwoordelijk voor de betaling van werkloosheidsuitkeringen aan hun ontslagen werknemers, maar sinds 1 juli 2005 via een wijziging van artikel 72a van de WW ook voor het aan deze werknemers aanbieden van re-integratievoorzieningen en voor het ter beschikking stellen van deze voorzieningen aan met werkloosheid bedreigde overheidswerknemers van wie de dienstbetrekking naar verwachting binnen vier maanden zal eindigen.

In het EIM-onderzoek zijn binnen de overheidssectoren 120 sociale plannen aangetroffen. In 118 van deze plannen zijn VWNW-afspraken opgenomen. Gedeeltelijk is daarbij sprake van een meer centrale aanpak (bijvoorbeeld bij de sector Rijk), andere overheidssectoren opteren voor een meer decentrale insteek (bijvoorbeeld bij het MBO in de sector onderwijs).

In de CAO voor de sector Gemeenten 2007-2009 zijn gerichte VWNW-afspraken opgenomen voor gemeenteambtenaren die met ontslag worden bedreigd. Daartoe is de opzegtermijn aangemerkt als een re-integratiefase, die een looptijd kent afhankelijk van de duur van het dienstverband van de met ontslag bedreigde werknemers. Tijdens de re-integratiefase wordt door de betrokken gemeente en de betreffende met ontslag bedreigde ambtenaren maximaal geïnvesteerd in activiteiten die gericht zijn op het vinden van een andere baan binnen of buiten de gemeentelijke organisatie.

Ook voor de sector Rijk zijn in de Overeenkomst loopbaanondersteuning, arbeidsmarkt, aanpassing Bovenwettelijke WW en het sociaal flankerend beleid 2008-2012 VWNW-afspraken opgenomen. Voorzieningen in die sfeer kunnen al worden ingezet vóór een werknemer voor wie boventaligheid dreigt, als een herplaatsingskandidaat wordt aangewezen.

De in de sociale plannen van de overheidssectoren opgenomen VWNW-activiteiten en -regelingen zijn grosso modo vergelijkbaar met die in de marktsectoren (begeleiding en bemiddeling, mobiliteitsbureaus en outplacementactiviteiten). Wel is het zo dat sociale plannen in de overheidssectoren in verhouding tot die in de marktsectoren veel aandacht besteden aan de VWNW-activiteit scholing, opleiding en ontwikkeling en vaker uitgaan van een breed VWNW-concept (het verband zoeken tussen curatief VWNW-beleid en preventief employabilitybeleid)²⁶.

Het EIM-onderzoek laat geen bijzondere knelpunten zien rondom het door de overheidssectoren als eigen risicodragers zelf financieren van hun VWNW-activiteiten en -regelingen en het daarbij preventief inzetten van het re-integratie-instrumentarium (in deze sectoren dus met name scholingsvoorzieningen).

Uit een in januari 2008 verschenen tussenevaluatie van de wijziging van artikel 72a van de WW²⁷ komt naar voren dat overheidswerkgevers het een goede zaak vinden dat, als zij de werkloosheidsuitkeringen betalen, zij ook de re-integratieverantwoordelijkheid

²⁶ Naast het toepassen van VWNW-activiteiten en -regelingen, wordt in de overheidssectoren ook relatief vaak een vacaturestop ingesteld. In combinatie met het natuurlijke verloop, kan dat instrument dan -deels- voor de gewenste reductie van de personeelsomvang/het oplossen van de aanwezige boventaligheid zorgen.

²⁷ APE, "Het management van het werkloosheidsrisico in de sector overheid: Evaluatie van de wijziging van artikel 72a WW/Tussenrapportage", januari 2008.

dragen. Wel zijn overheidswerkgevers minder tevreden over de manier waarop de wijziging van artikel 72a van de WW is ingevoerd (te late en onvoldoende informatie) en over de daaruit voortvloeiende onduidelijkheden omtrent de taakverdeling tussen overheidswerkgevers enerzijds en het CWI en het UWV anderzijds.

In meer algemene zin constateert het EIM-onderzoek dat het eigen risicodragerschap er in de overheidssectoren voor zorgt dat er een collectief belang is om via gerichte (preventieve en/of curatieve) VWNW-activiteiten zoveel mogelijk werknemers actief en productief te houden. Daarbij past overigens wel de kanttekening dat er in de overheidssectoren sprake is van een groeiende flexibele schil in het personeelsbestand (zie paragraaf 3.5.3).

5. Publieke organisaties en marktpartijen

Bedrijven en instellingen kunnen hun VWNW-beleid in eigen beheer uitvoeren, maar kunnen daarbij ook publieke of private partijen inschakelen. De dienstverlening van deze partijen komt in dit hoofdstuk aan de orde.

Wellicht ten overvloede tekent de Raad hierbij aan dat het inschakelen van een publieke of private dienstverlener de primaire verantwoordelijkheid van bedrijven en instellingen om vorm en inhoud geven aan een VWNW-beleid voor met werkloosheid bedreigde werknemers onverlet laat. Bij het invullen van die verantwoordelijkheid kunnen ze een beroep doen op de ondersteuning door publieke organisaties en marktpartijen, maar ze kunnen hun verantwoordelijkheid niet aan die dienstverleners overdragen.

5.1 Het CWI en het UWV

- Preventieve VWNW-dienstverlening inzetten als basisdienstverlening voor het MKB en grote bedrijven en instellingen. In bijzondere gevallen bijstelling van de vier maandentermijn in bovenwaartse zin.
- Preventieve VWNW-dienstverlening meer dan tot nu toe op actieve wijze richten op kleine en middelgrote bedrijven en instellingen.
- Gericht investeren in de informatie- en wegwijzerfunctie betreffende VWNW en ontwikkeling van specifiek voorlichtingsmateriaal over de VWNW-dienstverlening.
- Snellere besluitvorming over de inzet van re-integratietrajecten voor vroegmelders.
- Per kwartaal managementinformatie over de publieke preventieve VWNW-dienstverlening.

5.1.1 CWI- en UWV-instrumenten voor met werkloosheid bedreigde werknemers

Het CWI en het UWV kunnen sinds 1 juli 2005 hun bemiddelings- respectievelijk re-integratie-instrumentarium ook inzetten voor met werkloosheid bedreigde werknemers. Voor wat betreft de re-integratie-instrumenten van het UWV moet het dan wel gaan om werknemers die kunnen aantonen dat hun dienstbetrekking binnen vier maanden zal eindigen en die naar het oordeel van het CWI een (scholings)traject nodig hebben om een nieuwe baan te vinden. Met ontslag bedreigde werknemers die naar het oordeel van het CWI na het einde van hun dienstbetrekking direct plaatsbaar moeten worden geacht, komen dus niet voor een preventief re-integratietraject in aanmerking. Als die zich tijdig voor bemiddeling bij het CWI inschrijven, kan het CWI in dit verband ook VWNW-dienstverlening bieden voor de categorie met werkloosheid bedreigde werknemers die op dit moment als regel niet tot de doelgroep van sociale plannen behoort (werknemers die behoren tot de zgn. flexibele schil).

5.1.2 Het CWI

Voor wat betreft de preventieve inzet van het bemiddelingsinstrumentarium voor de klant werknemer wordt door het CWI op beleidsmatige gronden een termijn van vier maanden voor de afloop van de dienstbetrekking in acht genomen. Meer specifiek betekent dit dat tot vier maanden voor de vermoedelijke eerste werkloosheidsdag in principe geen persoonlijke dienstverlening voor met werkloosheid bedreigde werknemers wordt ingezet (dus geen actieve verwijzing op vacatures, geen contactpersoon/adviseur en geen persoonlijke arbeidsmarktadviezen, geen inzet van het Competentie Test Centrum en geen EVC-procedure). Wel kunnen die werknemers

vanzelfsprekend -net als alle CWI-klanten- gebruik maken van het beursvloerinstrumentarium en de internetdienstverlening van het CWI. Overigens is het ook niet zo dat met werkloosheid bedreigde werknemers die zich binnen vier maanden voor de vermoedelijk eerste werkloosheidsdag bij het CWI melden, per definitie intensieve persoonlijke dienstverlening ontvangen. De mate waarin en met welke intensiteit instrumenten voor deze categorie werkzoekenden worden ingezet, hangt -net als bij werkloze werkzoekenden- af van de positie die ze innemen op de regionale arbeidsmarkt (relatief makkelijk plaatsbaar op basis van zelfredzaamheid of niet).

Bezien vanuit de optiek van de klant werkgever ziet het CWI VWNW-bemiddeling als een regulier onderdeel van de CWI-werkgeversdienstverlening (het klantgroepmanagement werkgevers). Als een werkgever om bemiddelingsdienstverlening voor met werkloosheid bedreigde werknemers vraagt, dan worden die diensten -met inachtneming van de bovenomschreven vier maandentermijn- geleverd. Het CWI wil daarbij met de preventieve inzet van het bemiddelingsinstrumentarium geen concurrent van marktpartijen (outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven, uitzend- en detachingsorganisaties, re-integratiebedrijven) zijn, maar faciliterend richting die marktpartijen optreden. In samenhang hiermee ziet het CWI voor zichzelf niet per definitie een rol weggelegd bij de uitvoering van sociale plannen: als de partijen die een sociaal plan afspreken, voor de uitvoering van dat plan marktpartijen willen inschakelen en daarbij dus geen beroep willen doen op de dienstverlening van het CWI, dan mengt het CWI zich niet in die keuze.

Voortbordurend op het gestelde daarover in het Jaarplan 2007, bestempelt het CWI de VWNW-bemiddeling in het Jaarplan 2008 als één van de speerpunten van de CWI-dienstverlening. Met name wijst het CWI op de mogelijkheden die zouden worden geboden door de inzet van mobiliteitscentra, waarin private en publieke partijen gezamenlijk aan deze doelstelling werken (als voorbeelden worden genoemd het MobiliteitsCentrum Automotive/ NedCar en de thuiszorg).

5.1.3 Het UWV

Het UWV ziet voor zichzelf maar een beperkte rol op het VWNW-terrein. In de visie van deze organisatie ligt het primaat hiervoor bij werkgevers- en werknemersorganisaties, terwijl het UWV verder alleen maar iets kan doen voor met werkloosheid bedreigde werknemers, die door het CWI voor toepassing van een re-integratie-instrument zijn geïndiceerd.

Hoewel de inzet van langdurige (en dus kostbaarder) re-integratietrajecten voor met werkloosheid bedreigde werknemers niet verboden is, gaat het UWV ervan uit dat dergelijke trajecten in de praktijk niet of nauwelijks aan de orde hoeven zijn. Dit tegen de achtergrond van het feit dat altijd gezocht moet worden naar de kortste weg naar werk en het bij met werkloosheid bedreigde werknemers gaat om werknemers die beschikken over recente -langere of kortere- werkervaring. Praktisch gaat het bij het UWV daardoor -naast de ondersteuning van activiteiten in de sfeer van job-hunting- met name om het financieren van zgn. opstapjes. Het betreft hier kortdurende trajecten, die maximaal ca. € 2.000,- mogen kosten. Meestal gaat het dan om kortdurende opleidingstrajecten van maximaal twee maanden, gericht op het bijbrengen van specifieke competenties of het behalen van een diploma.

Bijlage 3 gaat in op de wijze waarop het CWI- en UWV-instrumentarium in de praktijk wordt toegepast.

5.1.4 De visie van de Raad

De Raad constateert dat er bij het CWI sinds 1 juli 2005 in toenemende mate aandacht is gekomen voor de invulling van de bemiddelingsdienstverlening aan met werkloosheid bedreigde werknemers. Na een aarzelende start (zie onder meer het in bijlage 3 vermelde IWI-rapport "*Vroegmelders*²⁸. *Dienstverlening van CWI en UWV aan werknemers die werkloos dreigen te worden*") zijn op een aantal punten verbeterlagen gemaakt. Het komt er nu op aan op de ingeslagen weg door te gaan. Tegen deze achtergrond neemt de Raad met instemming kennis van het feit dat de VWNW-bemiddeling in het Jaarplan 2008 door het CWI als één van de speerpunten van de dienstverlening is bestempeld.

In tegenstelling tot de ontwikkelingen bij het CWI, lijkt de inzet van het re-integratie-instrumentarium voor met werkloosheid bedreigde werknemers bij het UWV nog niet echt van de grond gekomen.

5.1.4.1 De CWI- en UWV-dienstverlening nader beschouwd

Bij de verdere inkleuring van het VWNW-beleid van het CWI en het UWV dient in de visie van de Raad met de volgende aspecten rekening te worden gehouden:

- ook marktpartijen zijn in deze sfeer actief;
- werkgevers hebben primair een eigen verantwoordelijkheid om iets te doen aan de negatieve gevolgen van een reorganisatie voor hun werknemers;
- te ondernemen activiteiten moeten passen binnen de voorziene totstandkoming van een WERKbedrijf.

Uitgangspunt is in de visie van de Raad dat het preventieve bemiddelings- en re-integratie-instrumentarium van het CWI en het UWV (en in de toekomst het WERKbedrijf) basisdienstverlening is, die op kwalitatief hoogwaardige wijze in gelijke mate moet worden geleverd aan alle werkgevers en alle met werkloosheid bedreigde werknemers die een beroep op die dienstverlening willen doen. Daarbij kan in bijzondere gevallen de vier maandentermijn die op dit moment in de CWI- en de UWV-dienstverlening wordt gehanteerd in bovenwaartse zin worden bijgesteld. Voor het goede begrip tekent de Raad hierbij aan dat een actieve publieke VWNW-dienstverlening niet betekent dat werkgevers en hun branche- en sectorale vertegenwoordigers geen aandacht meer behoeven te schenken aan wat ze zelf aan VWNW-activiteiten tot ontwikkeling kunnen brengen²⁹ en dat het voor marktpartijen niet meer van belang is om een pakket aan VWNW-dienstverlening te ontwikkelen dat aansluit bij de kenmerken en de structuur van het MKB. Integendeel zelfs: naarmate deze private partijen daar beter in slagen, kan de publieke dienstverlening van meer beperkte omvang zijn en beter aansluiten op de private dienstverlening.

²⁸ Vroegmelders zijn werkzoekenden die zich voor de eerste werkloosheidsdag bij het CWI inschrijven. Op grond van tussen het CWI en het UWV gemaakte werkafspraken in het kader van de overdracht van werkzoekenden en het moment waarop de uitkeringsintake wordt uitgevoerd, worden in de praktijk werkzoekenden, die zich korter dan drie weken voor de eerste werkloosheidsdag bij het CWI inschrijven, niet meer als vroegmelder beschouwd en geteld.

²⁹ Het betreft hier het inschakelen van informele lokale en regionale netwerken van collega-werkgevers, het aansluiting zoeken bij Poortwachterscentra en het ontwikkelen van VWNW-activiteiten op branche- of sectoraal niveau. Zie ook hoofdstuk 4.

De Raad acht het van belang dat de VWNW-dienstverlening van het CWI en het UWV (en in de toekomst het WERKbedrijf) zich meer dan nu het geval is op een actieve wijze richt op kleine en middelgrote bedrijven en instellingen die met boventaligheid worden geconfronteerd en op de werknemers die als gevolg daarvan met werkloosheid worden bedreigd.

In het marktsegment van het MKB worden -nog- weinig VWNW-maatregelen ingezet en worden marktpartijen niet op grote schaal ingeschakeld om voor met werkloosheid bedreigde werknemers voor hun eerste werkloosheidsdag een andere baan te zoeken³⁰. Daardoor kunnen het CWI en het UWV (en in de toekomst het WERKbedrijf), in aanvulling op wat branches/sectoren en bedrijven/instellingen in hun sectorale en regionale situatie zelf kunnen doen, juist in dit marktsegment een belangrijke rol vervullen.

De door de Raad voorgestane actieve aandacht voor het MKB betekent niet dat het CWI en het UWV (en in de toekomst het WERKbedrijf) hun VWNW-dienstverlening niet meer zouden mogen aanbieden aan grote bedrijven en instellingen. Integendeel zelfs: het bovenomschreven uitgangspunt brengt met zich mee dat als grote bedrijven en instellingen een beroep doen op het CWI en het UWV (en in de toekomst het WERKbedrijf) om behulpzaam te zijn bij de opvang van aan een reorganisatie verbonden personele consequenties respectievelijk de uitvoering van in een sociaal plan neergelegde maatregelen, deze publieke organisaties daar positief op moeten kunnen reageren. Wel vindt de Raad het dan van belang dat die dienstverlening niet in concurrentie, maar in samenwerking met marktpartijen wordt aangeboden.

De Raad adviseert het CWI en het UWV (en in de toekomst het WERKbedrijf) de bovenomschreven aanpak (de publieke VWNW-dienstverlening is basisdienstverlening, een actieve opstelling richting het MKB en een VWNW-dienstverlening voor grote bedrijven en instellingen in samenwerking met marktpartijen) neer te leggen in hun Jaar- en beleidsplannen en daar vervolgens gerichte voorlichting over te geven (zie paragraaf 5.1.4.3).

5.1.4.2 De wegwijzerfunctie van de publieke dienstverlening

Naast de bemiddelings- en re-integratiedienstverlening, is een belangrijke taak van het CWI (en straks het WERKbedrijf) gelegen in het wegwijs maken van werkgevers en werknemers in VWNW-land. Het gaat hierbij enerzijds om het transparant maken van de vraag-/aanbodverhoudingen op de regionale arbeidsmarkt (in welke branches/sectoren en beroepen/functies zijn baanopeningen voor met werkloosheid bedreigde werknemers?). Anderzijds gaat het hier om het beantwoorden van vragen die bij werkgevers en hun met werkloosheid bedreigde werknemers bestaan over de mogelijkheden die op de regionale arbeidsmarkt beschikbaar zijn om hen behulpzaam te zijn bij de ontwikkeling en de uitvoering van VWNW-beleid (bijvoorbeeld: welke private en publieke partijen bieden welke dienstverlening aan?).

5.1.4.3 Gerichte voorlichting over de preventieve dienstverlening

Tot op heden hebben het CWI en het UWV in publicitaire zin geen brede bekendheid gegeven aan de mogelijkheden die ze hebben om hun bemiddelings- en re-integratie-instrumentarium preventief in te zetten. De Raad beveelt aan een wijziging in deze opstelling aan te brengen door op dit terrein enerzijds voor werkgevers en

³⁰ Naast het schaalgrootte-effect, spelen blijkens het EIM-onderzoek daarbij ook kostenoverwegingen een rol.

anderzijds voor met werkloosheid bedreigde werknemers een gericht pakket aan voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen.

Dit voorlichtingsmateriaal moet werkgevers en met werkloosheid bedreigde werknemers helder inzicht geven wat ze in deze sfeer wanneer wel en niet aan dienstverlening van het CWI en het UWV (en straks het WERKbedrijf) mogen verwachten en deze partijen tegelijkertijd stimuleren tot het ondernemen van vroegtijdige actie als zich dreigende ontslagen aandienen. Daarmee kan ook een toename worden bewerkstelligd van het aantal potentieel WW-uitkeringsgerechtigden, dat zich voor in plaats van na de eerste werkloosheidsdag bij het CWI inschrijft.

Via dit voorlichtingsmateriaal kan ook een misverstand worden weggenomen dat blijkens het EIM-onderzoek kennelijk bij een aantal overheidswerkgevers bestaat. Het betreft hier de -onjuiste- veronderstelling dat het eigen risicodragerschap ook met zich mee zou brengen dat door overheidswerkgevers geen beroep gedaan zou kunnen worden op het preventieve publieke bemiddelingsinstrumentarium van het CWI.

5.1.4.4 Het re-integratie-instrumentarium

Het preventieve re-integratie-instrumentarium van het UWV kan op dit moment niet op een soepele wijze worden benut. Reden daarvoor is dat CWI-vestigingen die dit instrumentarium willen inzetten, dat pas kunnen doen na toestemming daarvoor van het UWV, hetgeen in de praktijk tot vertragingen en administratieve rompslomp aanleiding geeft.

Een oplossing voor deze situatie kan in de visie van de Raad worden gevonden door het mogelijk te maken dat CWI-consulenten, als zij dat aan de orde achten, direct een re-integratietraject voor vroegmelders kunnen inzetten, zonder dat daar toestemming van het UWV voor vereist is (dit onder de vanzelfsprekende handhaving van het uitgangspunt dat geen re-integratie-instrumentarium wordt ingezet voor met werkloosheid bedreigde werknemers die dat voor het vinden van een nieuwe werkkring niet nodig hebben). Een dergelijke benadering past ook in de voorziene totstandkoming van een WERKbedrijf.

5.1.4.5 Managementinformatie

De Raad acht de door het CWI sinds 2007 gepubliceerde preventiequote WW voor vroegmelders een bruikbaar criterium om zicht te ontwikkelen op de dienstverlening van deze organisatie voor met werkloosheid bedreigde werknemers. De Raad geeft wel in overweging in aanvulling daarop ook ieder kwartaal te publiceren hoeveel werkzoekenden zich hoe lang voor en na de eerste werkloosheidsdag hebben ingeschreven en in welke mate re-integratie-instrumenten voor met werkloosheid bedreigde werknemers zijn ingezet.

Een stijgende preventiequote WW voor vroegmelders in combinatie met een toenemend aantal werkzoekenden dat zich langer voor de eerste werkloosheidsdag bij het CWI laat inschrijven en een snelle beslissing over de eventuele inzet van re-integratie-instrumenten, is dan een indicatie voor een verbetering van de VWNW-dienstverlening voor met werkloosheid bedreigde werknemers.

Overigens wil hiermee vanzelfsprekend niet gezegd zijn dat het CWI primair verantwoordelijk is voor een vroegtijdige melding/inschrijving van met ontslag bedreigde werknemers. Dat zijn de betrokken werkgevers en hun met ontslag bedreigde werknemers zelf. Naar de mate dat landelijke werkgevers- en werknemersorganisaties

dus kunnen bevorderen dat er door hun “achterban” meer met werkloosheid bedreigde werknemers langer voor hun eerste werkloosheidsdag worden aangemeld, zal het CWI des te meer preventieve dienstverlening kunnen bieden.

5.2 De marktpartijen

- Bezien hoe en onder welke voorwaarden uitzend- en detachingsorganisaties kunnen komen tot een ruimere toepassing van het instrument werknemerspool.
- Blijvend investeren door outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven in de kwaliteit van de VWNW-dienstverlening.

5.2.1 Vooral outplacement en loopbaaninterventie

Marktpartijen spelen met name een rol bij de uitvoering van VWNW-beleid dat in sociale plannen is vastgelegd.

Daarbij betreft het dan vooral outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven. Het EIM-onderzoek geeft aan dat er in de activiteiten van deze bureaus een verschuiving waarneembaar is van curatieve naar preventieve activiteiten (meer aandacht voor employability en loopbaanadviezen). Verder worden curatieve VWNW-activiteiten in toenemende mate ingebed in een pakket van full service dienstverlening (andere HRM-activiteiten, begeleiding van startende ondernemers e.d.).

De omvang van de outplacementmarkt wordt geraamd op € 200 miljoen. Per 100.000 werkenden vinden per jaar voor ca. 800 werkenden outplacementactiviteiten plaats, waarmee Nederland relatief het grootste outplacementland ter wereld is.

Uitzend- en detachingsorganisaties en re-integratiebedrijven zijn weinig bij de uitvoering van sociale plannen betrokken. Als deze marktpartijen al activiteiten in deze sfeer ondernemen, dan liggen die veelal ook in de sfeer van de outplacement. Die krijgen dan vorm via aan deze partijen gelieerde, in outplacement gespecialiseerde dochterondernemingen.

5.2.2 Ruimere inzet van het instrument werknemerspool

Het is in algemene zin van belang dat partijen die afspraken over te ondernemen VWNW-activiteiten maken, daarbij ook bezien welke rol uitzend- en detachingsondernemingen kunnen spelen bij het vinden van een nieuwe baan voor met werkloosheid bedreigde werknemers.

Door uitzend- en detachingsorganisaties wordt het instrument werknemerspool -nog niet veelvuldig ingezet. Het betreft hier de constructie waarbij de arbeidsovereenkomst van met werkloosheid bedreigde werknemers wordt overgenomen door een uitzend- c.q. detachingsorganisatie, die vervolgens de recente werkervaring van deze werknemers benut door ze tegen een commercieel tarief bij inlenende bedrijven of instellingen te detacheren. Deze detachingsconstructie kan zowel tijdelijk zijn (via de detachering worden de werknemers bemiddeld/begeleid naar een baan bij een inlener), als een meer definitieve vorm aannemen.

De Raad beveelt de uitzend- en detachingsbranche aan te bezien hoe en onder welke voorwaarden tot een ruimere toepassing van het instrument werknemerspool kan worden gekomen. Naast het feit dat daardoor meer herplaatsingsmogelijkheden voor met werkloosheid bedreigde werknemers in beeld komen, kan met dat instrument ook ingespeeld worden op het knelpunt dat nieuwe werkgevers soms twijfels hebben bij het

direct in dienst nemen van met werkloosheid bedreigde werknemers. Via de detachingsconstructie kan voor deze werkgevers dan een gewenningsperiode worden ingebouwd.

Vanzelfsprekend geldt dat, ongeacht of er sprake is van een tijdelijke of een meer definitieve detachingsconstructie, die op een zodanige wijze vorm gegeven zal moeten worden, dat op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de inkomens- en de rechtspositie van de betrokken met werkloosheid bedreigde werknemers.

5.2.3 De kwaliteit van de dienstverlening

Het EIM-onderzoek laat zien dat opdrachtgevers over het algemeen tevreden zijn over het niveau van de door marktpartijen (in de praktijk dus bijna altijd outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven) geleverde diensten. Wel wordt een aantal malen gewezen op het belang van het door marktpartijen blijvend leveren van maatwerk, op de betekenis van een geschillenstructuur en een klachtencommissie en op de wenselijkheid van het door outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven publiceren van het slagingspercentage van de verschillende instrumenten die worden ingezet ten behoeve van de herplaatsing van met werkloosheid bedreigde werknemers.

Tegen deze achtergrond constateert de Raad dat door de brancheorganisatie voor outplacement, loopbaanbegeleiding en coaching NOBOL een keurmerk wordt gehanteerd waarover leden van deze organisatie dienen te beschikken. Onderdeel van dit NOBOL Keur zijn onder meer een klachtenprocedure, een geschillencommissie en een periodiek door CEDEO gehouden klanttevredenheidsonderzoek³¹. Dit klanttevredenheidsonderzoek is door FNV Bondgenoten en CEDEO voor groepsgewijze outplacement ontwikkeld en wordt door de NOBOL toegepast naast dat voor loopbaanbegeleiding en coaching.

Als het CWI en het UWV bij de uitvoering van een sociaal plan betrokken zijn en daarbij samenwerking zoeken met een outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijf, beveelt de Raad aan dat bij voorkeur een bedrijf te laten zijn dat beschikt over het NOBOL-keurmerk of dat van de Stichting Blik op Werk.

Verder neemt de Raad met instemming kennis van het overleg dat op dit moment plaatsvindt tussen de NOBOL en het bestuur van de Stichting Blik op Werk, waarin wordt verkend hoe een verbinding kan worden gelegd tussen het keurmerk van de beide organisaties.

5.3 Privaat/publieke samenwerking

In het kader van de voorbereiding van dit advies heeft de RWI van een aantal kanten de stelling vernomen dat VWNW-projecten een meerwaarde verkrijgen als die -ook in financiële zin- in een privaat/publieke samenwerkingsconstructie tot stand gebracht worden. Sommigen voegen daaraan toe dat dergelijke constructies eigenlijk alleen goed van de grond kunnen komen als er sprake is van een financiële impuls van overheidszijde die de betrokken partijen verlost om tot zodanige afspraken te komen.

Tegen deze achtergrond is in het EIM-onderzoek nader bezien welke mogelijkheden er voor privaat/publieke samenwerkingsconstructie bestaan en onder welke

³¹ FNV Bondgenoten is in dit verband van oordeel dat als er in sociale plannen afspraken worden gemaakt over de inschakeling van outplacementbureaus, dit alleen bureaus mogen zijn die beschikken over een goedkeurende CEDEO-verklaring.

randvoorwaarden die wel of niet zouden kunnen werken. De Raad concludeert dat de uitkomsten van het EIM-onderzoek op dit punt de beide bovenomschreven stellingen niet kunnen onderbouwen.

Er kan op grond van het EIM-onderzoek dus niet worden gesteld dat samenwerking tussen private en publieke partijen bij de uitvoering van sociale plannen per definitie tot betere resultaten leidt dan uitvoeringsconstructies met alleen private partijen of (wat weinig voorkomt) met alleen publieke partijen.

Dit betekent overigens niet dat van privaat/publieke samenwerkingsconstructies nooit sprake kan of moet zijn. Dat zal door de betrokken partijen per sociaal plan, afhankelijk van de concrete situatie (het beschikbare budget, het aantal en het niveau van de te herplaatsen met werkloosheid bedreigde werknemers, de betreffende regionale arbeidsmarktsituatie), moeten worden bepaald.

De Raad beveelt aan de beoordeling of bij de uitvoering van een sociaal plan wel of niet een beroep wordt gedaan op een privaat/publiek samenwerkingsverband, nadrukkelijk in de beschouwing te betrekken. Daarmee wordt die keuze dan minder afhankelijk van incidentele, toevallige omstandigheden, hetgeen blijkt uit het EIM-onderzoek nu nog wel eens het geval is.

6. Van werknemer naar het zelfstandig ondernemerschap

- Goede en voldoende informatie en voorlichting over het starten van een eigen bedrijf van groot belang.
- Bezien of, en zo ja, hoe het VWNW-instrumentarium maximaal kan worden ingezet voor voorzieningen in de sfeer van scholing/opleiding en van advies/ondersteuning bij het opstellen van het ondernemingsplan.
- Spoedige totstandkoming van een landelijke regeling voor microfinanciering.

6.1 Een toenemend aantal zelfstandigen

Op 17 december 2007 hebben de Staatssecretarissen van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gezonden over het belang van het zelfstandig ondernemerschap voor de Nederlandse economie³². In deze brief worden zelfstandige ondernemers de drijvende kracht achter de economische ontwikkeling genoemd: zelfstandig ondernemerschap levert een belangrijke bijdrage aan de (productiviteits)groei, aan de (groei van de) werkgelegenheid, aan de innovatiekracht van Nederland (ondernemers zijn in staat de kansen voor nieuwe producten en diensten te identificeren in een economische wereld die constant in ontwikkeling is) en aan de sociale samenhang in de samenleving.

Verder biedt het zelfstandig ondernemerschap mogelijkheden voor individuele ontplooiing, speelt het in op diversiteit en biedt het kansen voor groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt of met afwijkende voorkeuren ten aanzien van werktijden en werklocatie. Steeds meer vrouwen, ouderen en allochtonen beginnen een eigen bedrijf. En voor mensen in een uitkeringssituatie biedt het zelfstandig ondernemerschap een mogelijkheid om uit deze situatie te komen.

Het aantal zelfstandige ondernemers is de afgelopen jaren door het oprichten van een nieuw bedrijf of het overnemen van een bestaand bedrijf aanzienlijk toegenomen³³ en de verwachting is dat deze ontwikkeling zich zal voortzetten. Door trends als individualisering en flexibilisering hebben steeds meer werknemers de behoefte om als zelfstandige zelf de inhoud van de arbeidsrelatie vorm te geven en de werktijden flexibel in te delen (waartoe ze dankzij een gestegen opleidingsniveau ook steeds beter in staat zijn). Overigens zet een deel van de werknemers min of meer noodgedwongen de stap naar het zelfstandig ondernemerschap (bijvoorbeeld door een ontslagdreiging of omdat het de enige mogelijkheid is om uit een uitkeringssituatie te komen).

De Raad onderschrijft het belang dat in de bovengenoemde brief van het kabinet aan het zelfstandig ondernemerschap wordt toegekend. Verder verwacht ook de Raad de komende jaren een toename van het aantal personen dat hun arbeid als zelfstandige zal gaan aanbieden. Tegen deze achtergrond staat de Raad positief tegenover met werkloosheid bedreigde werknemers die ervoor kiezen in die situatie hun werknemerschap om te ruilen voor het zelfstandig ondernemerschap.

³² Ministeries van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën, “*Zelfstandig ondernemerschap*”, december 2007.

³³ Tussen 1996 en 2006 is het aantal personen dat 12 uur of meer per week werkzaam is in het eigen bedrijf, gestegen met 21%. Het aantal zelfstandige ondernemers in 2006 bedroeg ca. 1 miljoen, hetgeen overeen komt met ruim 12% van alle personen die in Nederland betaald werk verrichten. Het aantal startende ondernemingen bedroeg in 2006 ruim 84.500 (12% hoger is dan in 2005). Deze tendens heeft zich in 2007 voortgezet: in dat jaar zijn bijna 102.000 personen een onderneming gestart.

Hiermee wil de Raad niet gezegd hebben dat het beleid er koste wat het kost op gericht moet zijn om iedere met werkloosheid bedreigde werknemer zelfstandig ondernemer te laten worden. Integendeel zelfs: lang niet alle met werkloosheid bedreigde werknemers hebben het immers in zich om de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap te maken. Die werknemers toch op dat spoor zetten zal dan alleen maar tot maatschappelijke desinvesteringen en, veel erger, tot persoonlijke en financiële problemen bij die werknemers leiden.

Wie in het beleid wel centraal moeten staan zijn met werkloosheid bedreigde werknemers bij wie de wens om zelfstandige te worden al langer bestond en voor wie het met werkloosheid bedreigd worden als het ware het laatste zetje vormt om de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap ook daadwerkelijk te maken.

Van groot belang is dan het geven van goede en voldoende informatie en voorlichting over het starten van een eigen bedrijf in de voorbereidingsfase. Enerzijds stelt dat starters in staat de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap op een goede manier te maken. Anderzijds zal gerichte informatie en voorlichting over wat het zelfstandig ondernemen behelst, veel personen die eigenlijk niet voor het ondernemerschap geschikt zijn, van die stap kunnen afhouden.

6.2 De ondersteuning van het zelfstandig ondernemerschap

De Raad constateert dat het uitgangspunt dat voor daarvoor geschikte met werkloosheid bedreigde werknemers het vervangen van het werknemerschap door het zelfstandig ondernemerschap een relevante keuze kan zijn, nog niet altijd door op dit terrein relevante stakeholders wordt gedeeld.

In het EIM-onderzoek is door een aantal sociale partners opgemerkt dat terughoudend moet worden omgegaan met het toeleiden van met werkloosheid bedreigde werknemers naar het zelfstandig ondernemerschap. Niet alleen is daar vaak een toeleidingstraject voor nodig dat qua duur de looptijd van het sociaal plan overschrijdt, maar verder gaat het bij reorganisaties niet zelden om met werkloosheid bedreigde werknemers voor wie qua achtergrond de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap te groot moet worden geacht.

Deze insteek klinkt ook door in de sociale plannen en in de opstelling van de O&O-fondsen. In een beperkt aantal sociale plannen (11%) worden afspraken over ondersteuning bij het opzetten van een eigen bedrijf gemaakt en voor O&O-fondsen is het investeren in activiteiten voor (met werkloosheid bedreigde) werknemers die zelfstandig ondernemer willen worden, niet of nauwelijks een item³⁴.

Het UWV is ten principale geen tegenstander van met werkloosheid bedreigde werknemers die zelfstandig ondernemer willen worden, maar plaatst vraagtekens bij het daarvoor preventief inzetten van het re-integratie-instrumentarium. Trajecten in die sfeer duren immers over het algemeen langer dan vier maanden en moeten dan met een WW-uitkering worden afgemaakt, waarmee ze als regel niet de kortste weg naar werk zijn.

³⁴ In de Tripartiete Beleidsinzet, die op 27 juni 2007 in de Participatietop is vastgesteld, is neergelegd dat partijen verenigd in de Stichting van de Arbeid zullen bezien hoe de O&O-fondsen met behulp van het instrument scholing de overstap van werknemers in loondienst naar het zelfstandig ondernemerschap kunnen faciliteren.

Het CWI staat positief ten opzichte van het bieden van dienstverlening aan met werkloosheid bedreigde werknemers die het zelfstandig ondernemerschap ambiëren. In het Jaarplan 2008 is daarvoor een taakstelling opgenomen. Hierbij is de informatie- en adviesfunctie van het CWI van belang en de mogelijkheid om via de competentietestcentra ook te bezien of met werkloosheid bedreigde werknemers over ondernemerscompetenties beschikken.

De Raad acht het van belang dat door betrokken partijen de mogelijkheden van het zelfstandig ondernemerschap in voldoende mate worden ondersteund door te onderzoeken of, en zo ja, hoe hun instrumentarium maximaal kan worden ingezet voor daarvoor geschikte met werkloosheid bedreigde werknemers die het zelfstandig ondernemerschap ambiëren. Daarbij denkt de Raad dan overigens niet primair aan het ter beschikking stellen van startkapitaal, maar veel meer aan voorzieningen in de sfeer van scholing/opleiding en advies/ondersteuning bij het opstellen van het ondernemingsplan.

6.3 Het overheidsbeleid

De hierboven beschreven terughoudende opstelling die bij een aantal partijen -nog- bestaat, heeft tot gevolg dat met werkloosheid bedreigde werknemers bij het realiseren van hun ambitie om zelfstandig ondernemer te worden, voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van het door de overheid gevoerde startersbeleid.

Vanuit deze constatering heeft de Raad zich de vraag gesteld of het overheidsinstrumentarium dat voor andere categorieën startende ondernemers (starters vanuit het onderwijs, werkenden en uitkeringsgerechtigden) beschikbaar is op essentiële punten ook open staat voor met werkloosheid bedreigde werknemers³⁵.

De Raad is tot de conclusie gekomen dat deze vraag in belangrijke mate positief kan worden beantwoord.

In de sfeer van informatie, voorlichting en advies kan door met werkloosheid bedreigde werknemers, net als dat bij andere starters het geval is, een beroep worden gedaan op de dienstverlening van de Kamers van Koophandel en op het door het ministerie van Economische Zaken ontwikkelde ondernemersloket www.antwoordvoorbedrijven.nl. Hetzelfde geldt voor relevante voorzieningen in de fiscale sfeer en op het terrein van de sociale zekerheid, het verkrijgen van een VAR-verklaring en de mogelijkheden om een beroep te doen op de Borgstellingsregeling voor het MKB van het ministerie van Economische Zaken³⁶.

In de praktijk is het grootste probleem voor met werkloosheid bedreigde werknemers, evenals voor vele andere werknemers en werkzoekenden, gelegen in het verkrijgen van toegang tot adequate financieringsmogelijkheden tegen acceptabele financieringsvoorwaarden. Dat komt omdat in de praktijk de Borgstellingsregeling voor het MKB van het ministerie van Economische Zaken niet goed werkt voor startende ondernemers met een bescheiden kredietbehoefte. Bij banken gaat dan een kosten-/

³⁵ Voor de goede orde: in dit verband heeft door de Raad dus geen analyse plaatsgevonden van het startersbeleid van overheid als zodanig. Een zodanige analyse valt buiten de kaders van dit advies.

³⁶ Als een ondernemer bij de aanvraag van een krediet de betreffende bank onvoldoende onderpand/zekerheden kan bieden, kan de bank via deze regeling een beroep doen op het ministerie van Economische Zaken, dat zich -onder voorwaarden- borg kan stellen voor een deel (maximaal 80%) van de lening/het kredietbedrag.

batenafweging spelen (voor relatief kleine kredieten moeten relatief hoge administratiekosten worden gemaakt), waardoor geen beroep op de Borgstellingsregeling wordt gedaan en relatief kleine kredietaanvragen niet in behandeling worden genomen.

Dit klemte te meer omdat er de laatste jaren in toenemende mate sprake is van een ander type zelfstandig ondernemer. Steeds minder de “klassieke” zelfstandige (met als kenmerken een eigen bedrijfsruimte en -aanzienlijke- investeringen in bedrijfsmiddelen) en steeds meer zelfstandigen die geen eigen bedrijfsruimte hebben (werken vanuit de eigen woning) en die minder behoefte hebben aan een substantieel startkapitaal.

Voor dit knelpunt is in zekere mate een oplossing gevonden voor bijstandsgerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten, voor wie “eigen” kredietfaciliteiten in het leven zijn geroepen (via het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen respectievelijk het Re-integratiebesluit). Voor WW-uitkeringsgerechtigden en met werkloosheid bedreigde werknemers bestaan dit soort voorzieningen niet.

Inmiddels is ook door de overheid erkend dat een andere benadering op dit punt overweging verdient. Die benadering gaat uit van de notie dat alle startende kleine zelfstandigen, of ze nu een uitkering ontvangen of niet, problemen ondervinden bij het via een bank financieren van hun relatief geringe behoefte aan startkapitaal.

Vanuit deze benadering is als eerste stap op 1 juli 2007 de Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering van start gegaan³⁷. Vanuit dezelfde filosofie die ten grondslag ligt aan de wet- en regelgeving over de preventieve inzet van het bemiddelings- respectievelijk re-integratie-instrumentarium van het CWI en het UWV, komen voor deze regeling naast uitkeringsgerechtigden ook met werkloosheid bedreigde werknemers in aanmerking. De regeling heeft de vorm van een pilot in de regio's Flevoland, Friesland en Rotterdam en kent een looptijd van één jaar. De Raad ondersteunt het voornemen van het kabinet om, mede op basis van de met de uitvoering van de Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling opgedane ervaringen, een in 2007 door de Raad voor Microfinanciering uitgebracht advies³⁸ en de reactie daarop van het ministerie van Economische Zaken³⁹, zo spoedig als mogelijk te komen tot een landelijk van toepassing zijnde regeling voor microfinanciering, waarop door alle starters een beroep kan worden gedaan, ongeacht of die wel of niet uitkeringsgerechtigd zijn en ongeacht of die wel of niet met werkloosheid worden bedreigd.

³⁷ Als financiering van een startend bedrijf niet via een bank mogelijk is en het betrokken bedrijf op basis van de beoordeling van het ondernemingsplan naar verwachting levensvatbaar zal zijn, kan op grond van deze regeling een borgstelling van 80 of 90% voor een krediet van maximaal € 31.500,- worden verkregen. De regeling is zodanig vorm gegeven dat de deelnemende banken voor het verlenen van een krediet een minder intensief beoordelingstraject hoeven te doorlopen en dat er vooraf duidelijkheid is over de zekerheidsstelling (niet voor elk verstrekt krediet hoeft een aparte afspraak met de overheid over de garantstelling gemaakt te worden).

³⁸ Raad voor Microfinanciering, *“Microfinanciering als impuls voor ondernemerschap in Nederland”*, oktober 2007.

³⁹ Ministerie van Economische Zaken, Kamerstuk 2007-2008, 31311 nr. 3, april 2008.

THEMA 2

ONDERSTEUNING

DOOR O&O-FONDSEN

VAN CURATIEF EN PREVENTIEF

VWNW-BELEID

7. De activiteiten van O&O-fondsen

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat de RWI, samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door ECORYS een onderzoek heeft laten verrichten naar de beleidsterreinen die de aandacht hebben van O&O-fondsen⁴⁰ en naar de activiteiten en instrumenten die in dat verband door O&O-fondsen financieel worden ondersteund. Mede ten behoeve van de opstelling van het onderhavige advies is daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan wat door O&O-fondsen wordt gedaan om een impuls aan curatieve en preventieve VWNW-activiteiten te geven. Dat heeft tot gevolg dat in dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de ondersteuning door O&O-fondsen van zowel het curatieve, als het preventieve VWNW-beleid.

- Continueren van een initiërende en enthousiasmerende opstelling van O&O-fondsen van belang.
- Onverlet terughoudendheid bij de ondersteuning van curatieve VWNW-activiteiten, aandacht van O&O-fondsen voor het gedeeltelijk bijdragen in de kosten van scholing, opleiding en ontwikkeling.
- Stimuleren door O&O-fondsen van preventief VWNW-beleid door het ondersteunen van de totstandkoming van met een opleidingsbudget gefaciliteerde persoonlijke ontwikkelings- en opleidingsplannen.
- Meer aandacht bij O&O-fondsen voor intersectorale mobiliteit en de versterking van de onderlinge samenwerking.
- Continueren van de ondersteuning door O&O-fondsen van (opleidings)activiteiten gericht op de instroom van nieuw personeel in hun branche/sector, met daarbij bijzondere aandacht voor de arbeidsinpassing van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt via vraaggerichte samenwerkingsprojecten met gemeenten en het UWV. Daarnaast herinvoering van een landelijke stimuleringsregeling à la de SVWW.
- In de Stichting van de Arbeid bezien of en hoe in organisatorische zin kan worden gekomen tot een constructie waarbij O&O-fondsen meer van elkaars ervaringen kunnen leren.

7.1 “Het” O&O-fonds bestaat niet

Een O&O-fonds is een organisatie die de Stichting als juridische vorm kent, paritair door werkgevers- en werknemersorganisaties bestuurd wordt, gerelateerd is aan een CAO of een paritaire organisatie en als doel heeft de werking van de betrokken sectorale arbeidsdeelmarkt te optimaliseren⁴¹.

Blijkens het ECORYS-onderzoek voldeden medio 2007 140 O&O-fondsen (in 116 sectoren) aan deze omschrijving⁴². Het bestand aan O&O-fondsen is overigens een dynamisch geheel: er worden fondsen opgericht, er verdwijnen fondsen en fondsen fuseren.

⁴⁰ O&O-fondsen (Opleidings- en ontwikkelingsfondsen) worden ook wel arbeidsmarkt- en opleidingsfondsen (A&O-fondsen) of sectorfondsen genoemd. In dit advies zal de term O&O-fondsen worden gehanteerd.

⁴¹ Het betreft hier dus O&O-fondsen met een scholings- en/of een arbeidsmarkt- c.q. werkgelegenheidsdoelstelling in brede zin. Sociale fondsen met een uitkeringsdoelstelling tegen inkomensderving (bij bijvoorbeeld vervroegde uittrekking, ziekte, arbeidsongeschiktheid, -seizoens-werkloosheid en vorstverlet) zijn in het onderzoek niet betrokken.

⁴² De deelname van deze O&O-fondsen aan het ECORYS-onderzoek is zodanig geweest dat de uitkomsten van het onderzoek representatief kunnen worden geacht voor alle O&O-fondsen in Nederland.

De O&O-fondsen verschillen onderling sterk van elkaar. Er zijn relatief grote en relatief kleine fondsen, actieve en minder actieve fondsen, fondsen met een relatief omvangrijke financiële reserve en fondsen waar deze reserve zo goed als nihil is. Verder verschillen O&O-fondsen van elkaar voor wat betreft het aantal en soort beleidsdoelstellingen dat ze nastreven en in de wijze waarop ze gefinancierd worden (wel of niet premiegefinancierd). Andere onderscheidende criteria zijn het wel of niet gerelateerd zijn aan een CAO of arbeidsvoorwaardenregeling, het actief zijn in de markt- of in de kwartaire sector, het wel of niet beschikken over een regionale contactstructuur en de wijze waarop het geformuleerde beleid wordt uitgevoerd (in eigen beheer of uitbesteed). Deze diversiteit stelt begrenzings aan de mogelijkheden om uitspraken te doen over “de” O&O-fondsen.

In bijlage 4 wordt nader ingegaan op de doelstellingen en de activiteiten van O&O-fondsen en op de ondersteuning van VWNW-activiteiten door deze fondsen.

7.2 De visie van de Raad

O&O-fondsen zijn paritair bestuurde Stichtingen waarvan de middelen op basis van CAO-afspraken veelal via premieheffing door private partijen (werkgevers en werknemers in branches en sectoren) worden opgebracht. Dat betekent dat die partijen de vrijheid (moeten) hebben en houden om die middelen aan te wenden voor zaken die zij in het belang achten van het goed functioneren van de arbeidsmarkt in “hun” branche of sector. Daarbij zullen werkgevers- en werknemersorganisaties bij het maken van CAO-afspraken en het treffen van bestuurlijke besluitvorming in de O&O-fondsen bij voortduring een afweging moeten maken tussen enerzijds (HRM-)beleidsterreinen die zij de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers in hun branche of sector achten (en die dus niet vanuit het O&O-fonds worden ondersteund) en anderzijds beleidsterreinen die in hun visie een meer sectorale aanpak vereisen (en dus met middelen vanuit het O&O-fonds kunnen worden -doorontwikkeld).

De Raad realiseert zich dat dit gegeven noopt tot een zekere terughoudendheid in het geven van oordelen over wat O&O-fondsen met hun middelen -meer- zouden moeten doen of juist zouden moeten nalaten. Verder stelt ook de tussen O&O-fondsen bestaande diversiteit beperkingen aan het doen van meer algemeen geldende uitspraken op dit terrein.

De Raad wil desalniettemin op basis van de uitkomsten van het ECORYS-onderzoek een aantal aandachtspunten formuleren. Dat wordt ingegeven door de in hoofdstuk 2 van dit advies beschreven (arbeidsmarkt)ontwikkelingen, waarvan het in het belang is van werkgevers en werknemers in alle branches en sectoren om daarmee rekening te houden als ze (CAO-)afspraken maken over de activiteiten, die ze met de financiële middelen van “hun” O&O-fondsen willen ondersteunen.

7.2.1 Een blijvende stimulerende opstelling van O&O-fondsen

De Raad constateert dat in toenemende mate erkend en herkend wordt dat de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen zich gaan voltrekken en zich voor een deel al aan het voltrekken zijn. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat dit in zijn volle omvang nog zeker niet bij alle werkgevers (en werknemers) in bedrijven en instellingen bekend is. In de visie van de Raad is derhalve een blijvende initiërende, stimulerende en enthousiasmerende opstelling van werkgevers- en werknemersorganisaties in

branches/sectoren en van de in die branches/sectoren operationele O&O-fondsen van belang.

7.2.2 O&O-fondsen en curatief VWNW-beleid

Voor wat betreft het VWNW-beleid kan de Raad zich voorstellen dat O&O-fondsen terughoudend zijn in de ondersteuning van VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers en dat voorzichtigheid wordt betracht met het tot een sectoraal probleem maken van de reorganisatieproblematiek van een individueel bedrijf/instelling. Dat maakt het verklaarbaar dat CAO-partijen en/of besturen van O&O-fondsen niet snel zullen besluiten tot het uit deze fondsen medefinancieren van afspraken die in sociale plannen worden gemaakt.

De Raad kan zich echter indenken dat dit anders ligt voor het gedeeltelijk bijdragen in de kosten van de VWNW-activiteit scholing, opleiding en ontwikkeling, zowel richting een nieuwe baan als werknemer, als richting het zelfstandig ondernemerschap. Dat geldt zeker als met zo'n gedeeltelijke bijdrage partijen die een sociaal plan afspreken, worden gestimuleerd te investeren in scholing, opleiding en ontwikkeling en daarmee de vakbekwaamheid en de werkervaring waarover de betreffende met werkloosheid bedreigde werknemers beschikken, voor de betrokken branche of sector kunnen worden behouden.

Als een nieuwe baan in een andere branche of sector in beeld komt, verdient het aanbeveling de mogelijkheden tot het maken van samenwerkingsafspraken met het O&O-fonds in die branche of sector te verkennen.

Een soortgelijke benadering valt te overwegen voor wat betreft de VWNW-activiteiten van O&O-fondsen voor zieke werknemers in het eerste en het tweede spoor. De betrokken werkgever is en blijft daarvoor primair verantwoordelijk, maar een grotere rol dan nu kan door de O&O-fondsen worden vervuld in de ondersteuning van activiteiten in de sfeer van scholing, opleiding en ontwikkeling.

7.2.3 O&O-fondsen en preventief VWNW-beleid

Veel belangrijker kunnen de O&O-fondsen in de visie van de Raad zijn bij het ondersteunen en stimuleren van VWNW-activiteiten in de preventieve sfeer. Ook in de op 27 juni 2007 in de Participatietop vastgestelde Tripartiete Beleidsinzet wordt deze rol van O&O-fondsen benadrukt.

Om ervoor te zorgen dat hun werknemers op de arbeidsmarkt duurzaam inzetbaar zijn en blijven (zie ook hoofdstuk 2), is het van belang dat door werkgevers in bedrijven en instellingen consequent aandacht wordt geschonken aan het periodiek op individueel niveau met die werknemers spreken over hun positie binnen het betreffende bedrijf/instelling⁴³. Een dergelijk overleg mondt, mede gebruik makend van het instrument EVC, uit in een op de individuele werknemers toegesneden ontwikkelings- en opleidingsplan, waarin wordt vastgelegd wat er voor die werknemers aan activiteiten wordt ondernomen om ze optimaal en maximaal binnen het bedrijf/instelling werkzaam te laten blijven. Gewenst is echter die gesprekken en het op basis daarvan op te stellen ontwikkelings- en opleidingsplan niet te beperken tot het (beter) functioneren van de werknemers binnen hun eigen bedrijf/instelling in de eigen functie. Als de werkgever en de betrokken werknemers het daarover eens zijn, komt ook de mobiliteit aan de orde

⁴³ In CAO-verband kunnen daarvoor richtinggevende en kaderstellende afspraken worden gemaakt.

die -op termijn- binnen en buiten de sector kan plaatsvinden naar een ander beroep of een andere functie (inclusief de daarvoor benodigde voorzieningen)⁴⁴.

Om de werknemers in staat te stellen de zelfstandige verantwoordelijkheid voor het optimaliseren van de eigen inzetbaarheid ook daadwerkelijk waar te maken, verdient het aanbeveling ze als complement van het opgestelde ontwikkelings- en opleidingsplan de beschikking te geven over een persoonlijk opleidingsbudget dat -al dan niet voorwaardelijk- voor de uitvoering van dit plan kan worden aangewend.

O&O-fondsen kunnen een belangrijke rol spelen bij het verder initiëren en stimuleren van de totstandkoming van met een opleidingsbudget gefaciliteerde persoonlijke ontwikkelings- en opleidingsplannen. Met name kan dan gedacht worden aan het verstrekken van een financiële vergoeding voor ieder opgesteld ontwikkelings- en opleidingsplan en aan het toekennen van trekkingsrechten op O&O-fondsen aan werknemers om opgestelde ontwikkelings- en opleidingsplannen tot uitvoering te brengen⁴⁵. Als het daarbij gaat om de financiering van (scholings)activiteiten richting een functie in een andere branche of sector, is het gewenst daarover samenwerkingsafspraken met het O&O-fonds in die branche of sector te maken.

7.2.4 Een accentverschuiving in het beleid van O&O-fondsen

Om hun bovenomschreven rol in de sfeer van het preventieve VWNW-beleid op een substantiële wijze in te kunnen vullen, is het voor CAO-partijen en/of werkgevers- en werknemersbestuursleden bij een aantal O&O-fondsen van belang in te zetten op een accentverschuiving in het tot op heden gevoerde beleid.

Zo laten de uitkomsten van het ECORYS-onderzoek zien dat de meerderheid van de O&O-fondsen op dit moment niet actief is in het ondersteunen van ontwikkelingen in deze sfeer. Verder zijn O&O-fondsen veelal werkzaam binnen de grenzen van de eigen branche of sector, terwijl een preventief VWNW-beleid vereist dat er ook aandacht komt voor activiteiten over de grenzen van branches/sectoren heen door een impuls te geven aan de intersectorale mobiliteit van werknemers. Daarbij hoort tevens meer onderlinge samenwerking tussen de O&O-fondsen⁴⁶.

Een preventief VWNW-beleid kenmerkt zich door een individuele, werknemersgerichte aanpak, die werknemers motiveert tot en ondersteunt bij een leven lang leren. Dat betekent dat O&O-fondsen hun activiteiten dan niet hoofdzakelijk of bij uitsluiting richten op generiek werkende, primair werkgeversgerichte subsidies en op de ontwikkeling van meer sectorbrede, collectief gerichte dienstverlening⁴⁷. CAO-partijen en/of het bestuur van O&O-fondsen staan voor de opdracht om te zoeken naar een op de kenmerken en de structuur van de betreffende branche/sector toegesneden evenwicht tussen individueel en meer collectief gerichte maatregelen.

⁴⁴ Een ondersteunend instrument bij het opstellen van ontwikkelings- en opleidingsplannen is de Work Ability Index (WAI). De Stichting Blik op Werk werkt op dit moment in samenspraak met de RWI aan het zo breed als mogelijk ingang doen vinden van dit instrument bij bedrijven en instellingen.

⁴⁵ Het toekennen van trekkingsrechten is een manier waarop het aan werknemers toe te kennen persoonlijke opleidingsbudget kan worden geconcretiseerd. Een andere mogelijkheid daarvoor is het aan werknemers ter beschikking stellen van een individuele scholingsfaciliteit, zoals bedoeld in het SER-advies "*Welvaartsgroei door en voor iedereen*".

⁴⁶ Het EIM-onderzoek komt tot soortgelijke constatering.

⁴⁷ Het gaat hierbij om instrumenten die door alle aangesloten werkgevers (en werknemers) kunnen worden gebruikt, zoals het samenstellen van een scholingscatalogus om de scholingsmarkt inzichtelijk te maken en het ontwikkelen van een EVC-certificering.

7.2.5 Specifieke categorieën werknemers in het preventieve VWNW-beleid

Bij de vormgeving van hun preventieve VWNW-beleid is het van belang dat CAO-partijen en/of besturen van O&O-fondsen aandacht hebben voor een aantal specifieke categorieën werknemers. De Raad verwijst wat dat betreft naar hetgeen daarover is opgemerkt in paragraaf 2.5 van dit advies.

De aandacht voor deze specifieke categorieën werknemers bij bedrijven en instellingen kan door CAO-partijen en/of besturen van O&O-fondsen bijvoorbeeld worden gestimuleerd via (een staffeling in) de hoogte van de door deze bedrijven en instellingen aan de O&O-fondsen af te dragen heffing.

7.2.6 Vraaggerichte samenwerking

Veel O&O-fondsen ondersteunen al sinds jaar en dag activiteiten die gericht zijn op de -beroepsopleiding van de- instroom van nieuw personeel in hun branche/sector. De Raad vindt het belangrijk dat deze activiteiten -naast het ondersteunen van VWNW-activiteiten- worden voortgezet. Daarbij verdienen bijzondere aandacht activiteiten die zich richten op de arbeidsinpassing van werkzoekenden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt.

De Raad wijst in dit verband op de mogelijkheden die gelegen zijn in een vraaggerichte inhoudelijke en financiële samenwerking tussen enerzijds branches/sectoren en binnen die branches/sectoren operationele O&O-fondsen en anderzijds gemeenten en het UWV. Een vraaggerichte wijze van samenwerken betekent dat bij werkgevers, branches en sectoren bestaande of binnenkort te verwachten vacatures leidend voor de gezamenlijke activiteiten zijn. Re-integratie-inspanningen (veelal scholingsactiviteiten) moeten er dan toe leiden dat werkzoekenden die onder de arbeidsinpassingsverantwoordelijkheid van de gemeenten of het UWV vallen, op het instroomniveau van die vacatures worden gebracht en vervolgens op die vacatures worden geplaatst⁴⁸.

De Raad heeft de afgelopen jaren een aantal producten ontwikkeld die ook O&O-fondsen behulpzaam kunnen zijn bij de ontwikkeling van vraaggerichte samenwerkingsprojecten met gemeenten en/of het UWV. Deze producten zijn te vinden op de site van de RWI (www.rwi.nl).

Specifieke aandacht verdient in dit verband de mogelijkheid tot het in samenwerking tussen branches/sectoren en in die branches/sectoren operationele O&O-fondsen aan de ene kant en gemeenten/het UWV aan de andere kant tot ontwikkeling brengen van scholingsprojecten die uitgaan van de benadering die ten grondslag lag aan de SVWW⁴⁹. Met deze vraaggerichte landelijke regeling kon vanuit een apart subsidiebudget financiële ondersteuning plaatsvinden van scholingsprojecten (al dan niet in combinatie met stage/werkervaring) voor -werkloze- werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt, die werden ontwikkeld op initiatief, onder verantwoordelijkheid en met medefinanciering van partijen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt (branches, sectoren en -samenwerkingsverbanden van- bedrijven en instellingen). De evaluatie van deze

⁴⁸ Zie in dit verband ook het in maart 2006 door de RWI gepubliceerde advies "*Samenwerking tussen gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt*".

⁴⁹ Stimuleringsregeling Vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde Werknemers (SVWW). Met behulp van deze regeling zijn tussen 1 januari 2002 en 1 september 2003 87 vraaggerichte scholingsprojecten in uitvoering genomen.

regeling laat zien dat de SVWW-trajecten voor de werkzoekenden die eraan deelgenomen hebben, in termen van plaatsingen op vacatures tot betere resultaten hebben geleid dan de meer aanbodgeoriënteerde UWV- en gemeentelijke trajecten voor vergelijkbare werkzoekenden⁵⁰.

Naar aanleiding daarvan heeft de RWI aan de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geadviseerd om, onverlet latend de mogelijkheden die worden geboden door vraaggerichte samenwerking tussen partijen op het regionale niveau, te komen tot de revitalisering van een landelijke stimuleringsregeling à la de SVWW⁵¹.

7.2.7 Uitwisseling van ervaringen

Bij het opstellen van het ECORYS-onderzoek is gebleken dat O&O-fondsen maar in beperkte mate (of vaak zelfs helemaal niet) op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en producten en van de uitvoeringservaringen die met ingezette instrumenten worden opgedaan. O&O-fondsen hebben daarbij aangegeven dat in die zin als een tekortkoming te zien dat daardoor te vaak “het wiel opnieuw wordt uitgevonden”⁵².

Naar aanleiding van deze constatering beveelt de Raad werkgevers- en werknemersorganisaties aan om in de Stichting van de Arbeid te bezien of en hoe in organisatorische zin kan worden gekomen tot een constructie waarbij O&O-fondsen meer van elkaars ervaringen kunnen leren.

7.2.8 Investeren in employability voor alle werknemers

De Raad is in het vorenstaande ingegaan op de rol die O&O-fondsen kunnen spelen bij het initiëren, stimuleren en ondersteunen van VWNW-activiteiten en bij de arbeidsinpassing van werkzoekenden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. In de VWNW-sfeer gaat het dan met name om het investeren in de employability van werknemers en in sociale innovatie om bij te dragen aan een brede en duurzame inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt.

Desgewenst kunnen CAO-partijen en/of de besturen van de O&O-fondsen als het ware “morgen” met de dienaangaande door de Raad geformuleerde aandachtspunten aan de slag.

De Raad kan zich echter voorstellen dat voor de wat langere termijn ook nog andere opties worden verkend, waarmee een impuls kan worden gegeven aan -met name preventief- VWNW-beleid.

Deze overweging wordt ingegeven door de constatering dat op dit moment 14% van de Nederlandse werknemers (ca. 1 miljoen werknemers) niet onder de werkingssfeer van een O&O-fonds valt. Die werknemers zijn actief in sectoren, waarin om wat voor reden dan ook in het (CAO-)overleg tussen sociale partners (nog) geen O&O-fonds tot stand gekomen is⁵³. Verder ressorteert een -substantieel- aantal werknemers onder een O&O-fonds dat niet premiegefinancierd wordt. Deze fondsen beschikken naar hun aard niet

⁵⁰ ECORYS, “Evaluatie SVWW”, april 2007 en SEO Economisch Onderzoek, “Leidt de SVWW tot werk?”, maart 2007.

⁵¹ Raad voor Werk en Inkomen, Brief over de Evaluatie van de SVWW aan de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2007.

⁵² Dit gegeven kwam ook naar voren tijdens een op 5 juli 2007 door Wissenraet Van Spaendonck en TNO Kwaliteit van Leven georganiseerde Invitational Conference “Nieuwe rol voor O&O-fondsen”.

⁵³ Overigens hoeven werknemers die niet onder een O&O-fonds vallen, niet per definitie verstoken te blijven van voorzieningen, die door O&O-fondsen worden aangeboden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat ze op grond van een bedrijfs- of instellings-CAO recht op dergelijke voorzieningen kunnen doen gelden.

over een omvangrijk budget om op een breed terrein (VWNW-)activiteiten te ondersteunen. En tenslotte zijn er dan nog de wel premiegefinancierde, maar kleine(re) O&O-fondsen waarvan het de vraag is of ze beschikken over voldoende slagkracht en financiële middelen om voor “hun” werknemers in voldoende mate te investeren in preventieve VWNW-activiteiten.

Een en ander leidt tot de conclusie dat in structurele zin niet zonder meer zeker is dat voor alle Nederlandse werknemers de noodzakelijke investeringen in de gewenste employability en brede inzetbaarheid kunnen worden gedaan.

THEMA 3
INTERSECTORALE
MOBILITEIT

8. VWNW en intersectorale mobiliteit

- Op branche- en sectoraal niveau en bij bedrijven/instellingen aandacht voor het bepalen van een passend evenwicht tussen arbeidsmobiliteit en continuïteit.
- Ondersteuning door de overheid van de totstandkoming van intersectorale mobiliteit via fiscale faciliteiten voor leven lang leren en EVC en via het financieren van experimenten.
- De voorlichtingsfunctie over intersectorale mobiliteit beleggen bij het CWI (en in de toekomst het WERKbedrijf).

8.1 Inleiding

Zowel curatief, als preventief VWNW-beleid kan mede vorm en inhoud krijgen via intersectorale mobiliteit⁵⁴. Ter besluit van dit advies, zal de Raad daarom in dit hoofdstuk een aantal kanttekeningen bij dit arbeidsmarktinstrument maken. De Raad doet dit vanuit de erkenning dat er in de praktijk al sprake is van een niet onaanzienlijke spontane intersectorale mobiliteit van werknemers. Met name is dan dus van belang het waar relevant stimuleren van intersectorale mobiliteit bij werknemers die zich in onvoldoende mate kenmerken door een dergelijk spontaan gedrag. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan oudere werknemers, aan werknemers in fuikfuncties en aan werknemers met fysieke en/of psychisch belastende functies.

Bijlage 5 bevat een beschrijving van de voornaamste bevindingen uit het onderzoek dat door ASTRI in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar intersectorale mobiliteit is verricht.

8.2 Arbeidsmobiliteit: meerdere invalshoeken

In het algemeen geldt dat werknemers door mobiliteit terecht kunnen komen op een voor hen meer geschikte werkplek. Dit vergroot het plezier van deze werknemers in hun baan en draagt daarmee bij aan een hogere productiviteit. Verder lopen werknemers die tijdens hun loopbaan regelmatig van werk veranderen, minder kans om vast te lopen in een eindfunctie. En tenslotte draagt arbeidsmobiliteit in opwaartse vorm bij aan trek in de schoorsteen van de arbeidsmarkt. Er ontstaan daardoor kansen voor werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Arbeidsmobiliteit heeft echter ook een keerzijde. Arbeidsorganisaties zijn immers over het algemeen niet gebaat bij een sterk vlottend personeelsbestand. Gepleegde investeringen in bijvoorbeeld de scholing van werknemers kunnen daardoor onvoldoende rendement sorteren en er kan sprake zijn van (substantiële) transactiekosten die gemaakt moeten worden om de door mobiliteit ontstane vacatures weer te vervullen met gemotiveerde en vakbekwame werknemers.

In dit verband spelen ook de gevolgen van investeringen in sociale innovatie. Meer aandacht voor talentontplooiing en investeringen in de kwaliteit van het werk dragen enerzijds bij tot wendbare en weerbare werknemers en daarmee aan meer werkzekerheid voor die werknemers, maar leiden anderzijds ook tot een meer optimale werksituatie van werknemers en daarmee tot een grotere werknemerstevredenheid. Dit zal leiden tot

⁵⁴ Intersectorale mobiliteit wordt gedefinieerd als een loopbaantraject waarbij werknemers overstappen naar een -andere- functie in een andere branche of sector die goed aansluit bij hun kwaliteiten/competenties van dat moment.

een sterkere binding van werknemers met hun bedrijf of instelling, minder verloop/uitval en daarmee tot een lagere arbeidsmobiliteit.

De hierboven geschetste invalshoeken brengen met zich mee dat het niet goed mogelijk is om op macroniveau een bepaalde mate van mobiliteit op de arbeidsmarkt als goed of slecht (dat wil zeggen als te hoog of te laag) te kwalificeren. Dat zal per branche en sector respectievelijk per bedrijf en instelling verschillen. Werkgevers- en werknemersorganisaties op branche- en sectoraal niveau en het management van bedrijven en instellingen zullen dus per branche/sector respectievelijk per bedrijf/instelling moeten bepalen welk samenstel van maatregelen moet worden ingezet om tot een bij die branche/sector respectievelijk bedrijf/instelling passend evenwicht tussen arbeidsmobiliteit en continuïteit te komen. Daarbij geldt overigens dat een zekere mate van ongewenste gedwongen mobiliteit niet altijd zal kunnen worden voorkomen, omdat die veroorzaakt wordt door autonome economische (conjuncturele) ontwikkelingen en zich beleidsmatig dus niet laat beïnvloeden.

8.3 Intersectorale mobiliteit middel en geen doel

De Raad onderschrijft op zich de mogelijkheden die zijn gelegen in het arbeidsmarktinstrument intersectorale mobiliteit. Wel moet echter voorkomen worden dat dit instrument naar voren wordt geschoven als een activiteit waarvan de toepassing als een doel op zich gestimuleerd moet worden.

Curatieve VWNW-activiteiten hebben als doel zieke en met werkloosheid bedreigde werknemers aan het werk en uit een uitkeringssituatie te houden. Om dat te bereiken, kan intersectorale mobiliteit een middel zijn, maar dat hoeft niet. Soms kunnen deze werknemers ook binnen de betreffende branche of sector, of zelfs binnen het betrokken bedrijf/instelling werkzaam blijven.

Hetzelfde geldt voor preventieve VWNW-activiteiten. Het doel van die activiteiten is het vergroten van de employability van werknemers. Intersectorale mobiliteit kan daarbij van betekenis zijn, maar dat is niet per definitie het geval.

Het EIM-onderzoek laat zien dat er bij de uitvoering van sociale plannen, in het geval mogelijkheden voor interne en sectorale herplaatsing niet (meer) aan de orde zijn, nadrukkelijk aandacht bestaat voor de mogelijkheden die geboden worden door intersectorale mobiliteit. Als regel worden daarbij eerst herplaatsingsmogelijkheden in de eigen functie/het eigen beroep bezien. Mocht dat niet lukken, dan komt een om-, her- of bijscholingstraject naar een andere functie/een ander beroep in beeld. Gelet op het gemiddelde bedrag dat in sociale plannen voor deze activiteiten beschikbaar is (€ 3.500,-), zijn dat over het algemeen echter slechts trajecten van een beperkte omvang en duur. In het vorige hoofdstuk is in dit verband gewezen op de mogelijkheden die worden geboden door een intersectorale samenwerking tussen O&O-fondsen.

Verder zijn hierbij activiteiten van de Poortwachtercentra van belang, die voor een belangrijk deel naar hun aard intersectoraal werken. Ook de publieke organisaties CWI en UWV kunnen met de preventieve inzet van hun bemiddelings- en re-integratie-instrumentarium in voorkomende gevallen de intersectorale mobiliteit van met werkloosheid bedreigde werknemers ondersteunen.

In het vorige hoofdstuk heeft de Raad al aangegeven dat in het preventieve VWNW-beleid centraal moet staan het door werkgevers in bedrijven en instellingen periodiek met hun werknemers spreken over hun functioneren binnen het betreffende

bedrijf/instelling.

De Raad kan zich voorstellen dat in het overleg tussen de werkgever en zijn werknemers niet in de eerste plaats wordt verkend welke mogelijkheden er in de sfeer van de intersectorale mobiliteit bestaan. Logischer is dat eerst wordt bezien of de werknemer ook naar eigen tevredenheid werkzaam is in de eigen functie en wat er zou moeten gebeuren om dat functioneren verder te optimaliseren (eventueel ook richting een andere functie in het eigen bedrijf of instelling). Daarna lijkt het in de rede te liggen dat wordt bezien hoe de werknemer voor de eigen branche of sector kan worden behouden (intersectorale mobiliteit). Pas in laatste instantie komt dan de intersectorale mobiliteit in beeld.

8.4 Intersectorale mobiliteit geen vanzelfsprekendheid

Het ASTRI-onderzoek laat naar het oordeel van de Raad zien, dat het in een dialoog tussen een werkgever en zijn werknemers tot stand komen van intersectorale mobiliteit nog zeker geen vanzelfsprekendheid is. Zowel bij werkgevers, als werknemers staat het benutten van de mogelijkheden die dit instrument kan bieden nog in de kinderschoenen.

Het meer dan nu stimuleren, faciliteren en borgen van intersectorale mobiliteit is in de visie van de Raad primair de verantwoordelijkheid van sociale partners. Centraal daarbij moeten staan gerichte CAO-afspraken, de ondersteuning van werkgevers door branche- en sectorale organisaties en een bovensectorale inzet van O&O-fondsen.

Daarbij zal bij branches en sectoren en bij de in die branches en sectoren operationele O&O-fondsen in hun opstelling ook gewerkt moeten worden aan een zekere conjunctuurongevoeligheid. Nu wordt bij deze partijen nog vaak de insteek gehoord dat in tijden van een hoogconjunctuur met veel (moeilijk vervulbare) vacatures het beleid vooral gericht moet zijn op het aantrekken van personeel uit andere sectoren en op het eigen personeel niet naar andere sectoren laten vertrekken. In mindere conjuncturele tijden zou dit accent dan andersom moeten liggen. Zonder de effecten van de conjunctuur te willen ontkennen, zou in de visie van de Raad in plaats daarvan veel meer voorop moeten staan de erkenning dat er, ongeacht de stand van de conjunctuur, door werkgevers moet worden geïnvesteerd in het periodiek samen met hun werknemers opstellen van ontwikkelings- en opleidingsplannen, hetgeen voor een aantal werknemers tot de conclusie kan leiden dat de overgang naar een andere baan in een andere branche of sector de meest aangewezen weg moet worden geacht.

Onverlet latend de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners, kan ook de publieke sector de totstandkoming van intersectorale mobiliteit ondersteunen.

Om intersectoraal mobiel te kunnen worden, zullen werknemers veelal via scholing aanvullende kwalificaties moeten verwerven. In het actieplan *“Een open en flexibele infrastructuur voor Leven lang leren”*⁵⁵ hebben partijen aangegeven dat ook de overheid daarbij een -financiële- verantwoordelijkheid draagt, via onder meer een versterking van de generieke fiscale faciliteiten voor leven lang leren (scholingsaftrek, verletkosten) en EVC.

⁵⁵ Raad voor Werk en Inkomen en het publieke en private onderwijsveld, in samenwerking met het Nationaal Initiatief “Lang Leve Leren”, *“Een open en flexibele infrastructuur voor Leven lang leren”*, februari 2008.

In het advies *“Beterschap! Advies over de re-integratie van zieke werknemers”*⁵⁶ heeft de Raad al het door de overheid faciliteren van experimenten in de sfeer van intersectorale mobiliteit bepleit.

Daarnaast speelt de voorlichtingsfunctie over intersectorale mobiliteit (en meer in den brede over VWNW-aspecten). Naast de rol die werkgevers- en werknemersorganisaties op dit terrein zelf richting de eigen achterban kunnen spelen, is onder meer door respondenten in het ASTRI-onderzoek aangegeven dat het van belang is dat werkgevers en werknemers met hun vragen over -intersectorale- mobiliteit (en VWNW) op regionaal niveau ook terecht kunnen bij een onafhankelijke, publieke instantie. Daarbij wordt ook gewezen op de relatie die bestaat tussen intersectorale mobiliteit en activiteiten in de sfeer van het transparant maken van sectorale en regionale arbeidsmarktinformatie.

De Raad erkent het belang van deze taak en adviseert die te beleggen bij het CWI (en straks het WERKbedrijf), mede gelet op de wettelijke opdracht van deze organisatie om voor werkgevers en werknemers de transparantie op de (regionale) arbeidsmarkt te bevorderen (zie ook paragraaf 5.1.4.2).

⁵⁶ Zie voetnoot 3.

Bijlage 1

Afspraken in sociale plannen: een overzicht op hoofdlijnen

Deze bijlage bevat, vooral gebruik makend van de bevindingen van het EIM-onderzoek *“Werk op maat: Curatieve Van Werk Naar Werk-activiteiten in de praktijk”*, een beschrijving op hoofdlijnen van de afspraken die in sociale plannen worden gemaakt.

1. De looptijd, het budget, de doelgroep en een aantal andere aspecten

In 75% van de sociale plannen is een looptijd opgenomen. Die bedraagt gemiddeld 19 maanden, met een minimum looptijd van 4 en een maximum looptijd van 60 maanden.

Mede omdat dat over het algemeen al is opgenomen in de adviesaanvraag aan de ondernemingsraad, wordt in veel sociale plannen (87%) het aantal personen waarop ze betrekking hebben, niet expliciet genoemd. In de 13% van de sociale plannen waarin dit wel het geval is, gaat het gemiddeld om 49 personen/FTE's.

In sociale plannen wordt als regel geen maximum budget opgenomen dat de uitvoering van het plan mag kosten. Dat betekent niet dat daar helemaal geen afspraken over worden gemaakt of dat de werkgever die bij het afsluiten van het sociaal plan betrokken is, daar voor zichzelf geen oordeel over heeft, maar een en ander wordt dan niet in het sociaal plan neergelegd.

Soms worden in de sociale plannen wel minimum of maximum bedragen voor in te zetten instrumenten vastgelegd (bijvoorbeeld voor outplacement- en scholingstrajecten).

In 64% van de sociale plannen wordt het moment waarop daadwerkelijk zal worden overgegaan tot het ontslag van met werkloosheid bedreigde werknemers, niet geëxpliciteerd. Als dat wel het geval is, is sprake van verschillende soorten afspraken, die zich tussen een tweetal uitersten bevinden: of er wordt afgesproken dat werknemers zo snel als mogelijk worden ontslagen (bijvoorbeeld als het sociaal plan ingaat/het moment van CWI-toestemming voor ontslag), of er wordt een niet-ontslagbepaling overeen gekomen, die van kracht blijft zolang de betreffende werknemers medewerking blijven verlenen aan trajecten die gericht zijn op het vinden van een nieuwe baan/een andere functie.

Sociale plannen kunnen zich op interne en/of externe herplaatsing van met werkloosheid bedreigde werknemers richten. Afspraken over interne herplaatsing komen in 78% van de sociale plannen voor en afspraken over externe herplaatsing in 96% van deze plannen. Over het algemeen komen afspraken over externe herplaatsing pas in beeld, als mogelijkheden voor interne herplaatsing niet of in onvoldoende mate aanwezig zijn.

In 17% van de sociale plannen worden afspraken gemaakt die specifiek op oudere met werkloosheid bedreigde werknemers gericht zijn. Het gaat dan om activiteiten of regelingen die alleen voor deze categorie werknemers gelden, maar ook om afspraken over het leeftijdsafhankelijk uitvoeren van activiteiten of regelingen die op zich voor alle met werkloosheid bedreigde werknemers van toepassing zijn.

De werkingssfeer van sociale plannen blijft als regel beperkt tot werknemers met een vast contract of werknemers met een tijdelijk contract, waarvan dat contract tussentijds

wordt beëindigd. Voor de overige werknemers met een tijdelijk contract en voor uitzendkrachten worden doorgaans geen afspraken gemaakt.

2. De uitvoering van sociale plannen

In vrijwel alle sociale plannen is iets geregeld over de wijze waarop de gemaakte afspraken zullen worden uitgevoerd. In dit verband zijn door het EIM de volgende uitvoerende partijen aangetroffen:

- *de eigen HRM-afdeling van het betreffende bedrijf of instelling* (in 76% van de sociale plannen).
Daarbij kan eventueel sprake zijn van ondersteuning door tijdelijk ingehuurd werknemers van een uitzend- of een outplacementbureau;
- *mobilitateitsbureaus* (in 18% van de sociale plannen).
De uitvoering van de in het sociaal plan vastgelegde afspraken vindt plaats door een speciaal daarvoor door de werkgever in het leven geroepen team of afdeling. Zo'n mobiliteitsbureau kan worden bemenst door werknemers van de HRM-afdeling van het betreffende bedrijf/instelling en/of door daarvoor ingehuurd externe werknemers van private of publieke organisaties;
- *inschakeling van een marktpartij* (in 74% van de sociale plannen).
Het betreft hier vrijwel altijd de inkoop bij een outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijf van begeleidingsactiviteiten gericht op de externe herplaatsing van met werkloosheid bedreigde werknemers. Uitzend- en detachingsorganisaties en re-integratiebedrijven spelen bij de uitvoering van sociale plannen vrijwel geen rol;
- *inschakeling van een publieke partij/het CWI en het UWV* (in 9% van de sociale plannen).
Daarbij wordt het UWV in 3% van de sociale plannen genoemd en het CWI in 8% (waarbij het dan veel vaker gaat om de afspraak dat met ontslag bedreigde werknemers er op gewezen zullen worden dat -tijdige- inschrijving bij het CWI vereist is, dan om afspraken over de inschakeling van het CWI als bemiddelende instantie in het kader van het toeleiden van met werkloosheid bedreigde werknemers naar een nieuwe baan);
- *door een privaat/publiek samenwerkingsverband*.
Afspraken over dit soort samenwerkingsverbanden komen in sociale plannen vrijwel niet voor (in 1% van de sociale plannen, waarin afspraken over de inschakeling van een marktpartij zijn gemaakt).

3. VWNW-activiteiten en (VWNW-)regelingen

In het onderzoek van het EIM wordt een onderscheid gemaakt in VWNW-activiteiten en (VWNW-)regelingen. De VWNW-activiteiten veronderstellen een concrete actie van de werkgever. In het geval van (VWNW-)regelingen gaat het om financiële en niet-financiële regelingen die door de werkgever in het leven worden geroepen en waarop door met werkloosheid bedreigde werknemers een beroep kan worden gedaan om aan het werk te blijven (en dus niet in een uitkeringssituatie terecht te komen)

3.1 VWNW-activiteiten

In de onderzochte sociale plannen zijn door het EIM de volgende VWNW-activiteiten aangetroffen:

- *begeleiding en bemiddeling.*
Als hiervoor een outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijf wordt gecontracteerd, dan bedraagt de gemiddelde maximale bemiddelingsduur 9 maanden (minimaal 3 maanden, maximaal 24 maanden). Bij mobiliteitsbureaus ligt die meestal tussen de 6 en 12 maanden (een maximale bemiddelingsduur van meer dan 12 maanden komt zelden voor);
- *scholing, opleiding en ontwikkeling* (in 65% van de sociale plannen).
Scholings-/opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden die in sociale plannen voor met werkloosheid bedreigde werknemers worden afgesproken, zijn zowel vakinhoudelijk, als arbeidsmarktgericht (bijvoorbeeld vacature-informatie, assessments en sollicitatietraining);
- *detacheringsactiviteiten/ uitleenconstructies met andere organisaties* (in 25% van de sociale plannen).
Bij deze aanpak blijven de met werkloosheid bedreigde werknemers in dienst van hun organisatie, maar worden ze bij andere bedrijven/instellingen te werk gesteld (of om uiteindelijk tot externe herplaatsing te komen, of om op termijn binnen de eigen organisatie herplaatst te worden);
- *opzetten interne werknemerspool* (in 3% van de sociale plannen).
De met ontslag bedreigde werknemers blijven in dienst bij de betreffende organisatie, maar verliezen hun huidige functie en worden in plaats daarvan flexibel bij de organisatie ingezet;
- *externe werknemerspool* (in 6% van de sociale plannen).
In deze constructie komen met werkloosheid bedreigde werknemers voor een bepaalde periode (dus tijdelijk) in dienst van een intermediaire organisatie, gedurende welke de werknemers met behulp van de detacheringsconstructie worden bemiddeld/begeleid naar een nieuwe baan.
Bij externe werknemerspools wordt vaak gebruik gemaakt van de MUP-constructie, waarbij het MUP-contract dan wordt afgesloten met de betrokken intermediaire organisatie. Bij dergelijke contracten bestaat het inkomen van de werknemers uit inkomsten uit verrichte werkzaamheden en een WW-uitkering voor de periode dat niet gewerkt wordt (waarbij de uit verricht werk ontvangen inkomsten door de werkgever soms voor een bepaalde periode worden aangevuld om ervoor te zorgen dat het totale inkomen minstens een bepaald percentage van het laatstverdiende inkomen bedraagt);
- *ondersteuning bij het opzetten van een eigen bedrijf/ stimulering van het zelfstandig ondernemerschap* (in 11% van de sociale plannen).
In de afspraken die betrekking hebben op het zelfstandig ondernemerschap gaat het veelal om:
 - een vergoeding van de kosten van een extern advies voor het starten van een eigen bedrijf (maximaal € 2.500,-);
 - interne advisering door het betreffende bedrijf/instelling of externe advisering door een door dat bedrijf/instelling daarvoor ingehuurde organisatie;
 - een lump sum-bedrag op het moment dat een werknemer voor zichzelf begint (uiteenlopend van € 5.000,- tot een volledig jaarsalaris);
- *overige activiteiten, waaronder begrepen voorlichting.*
De voorlichting kan zich bijvoorbeeld richten op de inhoud en richting van de reorganisatie, op de financiële consequenties van het sociaal plan en op de in het sociaal plan opgenomen VWNW-instrumenten.

3.2 VWNW-regelingen

In de onderzochte sociale plannen zijn door het EIM de volgende VWNW-regelingen aangetroffen:

- *solliciteren onder werktijd* (in 62% van de sociale plannen);
- *vergoeding van verbuiskosten en van toegenomen kosten van woon-werkverkeer bij het accepteren van een nieuwe baan* (in 34% van de sociale plannen);
- *inkomenssuppletie bij interne en/of externe herplaatsing* (in 34% van de sociale plannen).
Op grond van een dergelijke regeling kunnen werknemers die een nieuwe (externe) baan accepteren, recht doen gelden op een inkomensgarantie. Deze garantie wordt doorgaans gegeven in de vorm van een aanvulling op een lager salaris tot een bepaald niveau gedurende een bepaalde termijn. Deze termijn kan variëren met de leeftijd en/of het aantal dienstjaren van de betrokken werknemers.

3.3 Niet VWNW-regelingen

Niet VWNW-, meer financieel gerichte regelingen die het EIM in de onderzochte plannen heeft aangetroffen, zijn:

- *ontslagvergoeding* (in 67% van de sociale plannen). De hoogte van de ontslagvergoeding hangt vrijwel altijd samen met het laatst verdiende inkomen en het aantal dienstjaren en wordt vaak bepaald door de kantonrechtersformule. De vergoeding kan in de vorm van een eenmalige uitkering worden verstrekt, maar ook gedurende een bepaalde periode als een bovenwettelijke aanvulling op de WW-uitkering;
- *vertrekstimuleringsregeling* (in 44% van de sociale plannen).
Via deze regeling worden met werkloosheid bedreigde werknemers gestimuleerd hun arbeidsovereenkomst op te zeggen, voordat die overeenkomst na een ontslagprocedure door de werkgever wordt beëindigd. Dit bespaart de werkgever de kosten van ontslagprocedures en het betalen van loonkosten tijdens de opzegperiode en -eventueel- de salaris- en bemiddelingskosten tijdens de bemiddelingsperiode. Vertrekstimuleringsregelingen zijn vaak zo geformuleerd, dat de uitkering hoger uitvalt naarmate de werknemer eerder ontslag neemt. Als het sociaal plan ook een ontslagvergoeding bevat, vormt die vergoeding veelal de basis en vormt de vertrekstimuleringsregeling een kop op de ontslagvergoeding, die hoger is hoe eerder de werknemer opstapt;
- *plaatsmakersregeling* (in 30% van de sociale plannen).
Op basis van deze regeling wordt een financiële tegemoetkoming verstrekt aan niet met werkloosheid bedreigde werknemers als die bereid zijn vrijwillig bij het betreffende bedrijf/instelling te vertrekken om daarmee de kans op interne herplaatsing van wel met werkloosheid bedreigde werknemers te vergroten;
- *overige regelingen* (in 73% van de sociale plannen).
Hierbij kan worden gedacht aan de kwijtschelding van studiekosten en het beperken van negatieve gevolgen voor de pensioenopbouw en/of ziektekostenverzekeringen.

Bijlage 2

Een indicatief overzicht van succes- en faalfactoren van sociale plannen

Het EIM heeft 17 case studies verricht waarin met de bij de betreffende sociale plannen betrokken partijen nader is gesproken over de met de uitvoering van de gemaakte afspraken behaalde resultaten en over de succes- en faalfactoren die daarop van invloed zijn geweest. De indicatieve uitkomsten hiervan worden in deze bijlage in samenvattende zin beschreven.

1. Een aantal onderzoeksbevindingen

Zonder dat daaraan harde conclusies kunnen en mogen worden verbonden, springen naast de hierna beschreven succes- en faalfactoren, de volgende onderzoeksbevindingen in het oog:

- over het algemeen is in de case studies de uitvoering van het sociaal plan verlopen, zoals afgesproken. Dat wil overigens niet zeggen dat alle in de sociale plannen afgesproken activiteiten even vaak worden ingezet als bij het opstellen ervan werd verwacht. Het komt regelmatig voor dat veel meer (of minder) werknemers dan verwacht gebruik maken van een bepaalde regeling of dat het aantal boventallig verklaarde werknemers bij nader inzien hoger of lager blijkt uit te vallen dan aanvankelijk werd gedacht;
- in de meeste case studies hadden de betrokken werknemers een keuze tussen een financiële regeling (vertrekstimuleringsregeling of ontslagvergoeding) en activiteiten in de sfeer van VWNW. In 75% van de cases kozen de werknemers daarbij voor de VWNW-activiteiten;
- de plaatsmakersregeling en het instrument externe werknemerspools (met een MUP-constructie) worden in de praktijk in beperkte mate gehanteerd. Bij de MUP-constructie speelt hierbij de complexiteit van de constructie een rol. Bij de plaatsmakersregeling spelen het risico van dead weight loss (geld verstrekken aan werknemers die anders ook wel vertrokken zouden zijn) en de mogelijkheid dat een beroep op de regeling wordt gedaan door werknemers die de werkgever liever voor de organisatie wil behouden;
- gevraagd naar de effectiviteit van de onderscheiden ingezette VWNW-activiteiten en (VWNW-)regelingen, beoordelen de bevraagde werkgevers- en werknemerspartijen in de case studies de meeste activiteiten en regelingen als redelijk tot zeer effectief. Een uitzondering daarop vormen de ondersteuning bij het opzetten van een eigen bedrijf, het verstrekken van een inkomenssuppletie bij interne en/of externe herplaatsing en de vergoeding van verhuiskosten en van toegenomen kosten van woon-werkverkeer bij het accepteren van een nieuwe baan. Verder worden VWNW-activiteiten als effectiever beoordeeld dan de inzet van overige (meer financieel gerichte) regelingen.

2. Succesfactoren in algemene zin

In de case studies zijn door de bevraagde werkgevers- en werknemerspartijen voor het welslagen van afspraken, die over VWNW-activiteiten en (VWNW-)regelingen in sociale plannen worden vastgelegd, in algemene zin de volgende kritische succesfactoren genoemd:

- de bereidheid van werkgevers om daadwerkelijk te investeren in VWNW-activiteiten, in combinatie met de motivatie van werknemers om aan de uitvoering van die

activiteiten mee te werken. Specifieke aandacht daarbij behoeft de positie van lager opgeleide werknemers, die vaak al jaren bij een bedrijf/instelling werkzaam zijn;

- de betrokkenheid van met werkloosheid bedreigde werknemers kan worden bevorderd als ze het sociaal plan en de daarin opgenomen maatregelen, niet als een bedreiging, maar als een kans zien. Vertrouwen en openheid zijn daarbij sleutelwoorden. Er moet duidelijkheid zijn over wie er onder welke omstandigheden een beroep kan doen op het sociaal plan, de gevolgen van deelname aan een bepaalde activiteit of regeling moeten volledig transparant zijn, er moeten kwalitatief goede uitvoerders worden ingeschakeld en er moet een klachtencommissie zijn. Vertrouwen en openheid zijn overigens ook van belang als het gaat om het vasthouden van werknemers die waardevol zijn voor het bedrijf/instelling;
- de vakbeweging en de ondernemingsraad moeten niet alleen nauw betrokken zijn bij het opstellen van het sociaal plan, maar ook bij de uitvoering ervan (bijvoorbeeld door zitting te nemen in een commissie die de uitvoering van het sociaal plan begeleidt);
- met ontslag bedreigde werknemers moeten voldoende tijd krijgen voor het accepteren van de nieuwe situatie (rouwverwerking) en het zelfstandig inventariseren van nieuwe mogelijkheden;
- verder zijn in dit verband nog zaken genoemd als het instellen van een kwalitatief hoogwaardige projectorganisatie, een mobiliteitsbureau dat zich niet alleen op met werkloosheid bedreigde werknemers, maar ook op positieverbeteraars richt en een goede financiële afhechting van het afgesproken VWNW-beleid.

3. Succesfactoren bij het opstellen van sociale plannen

Gelet op de uitkomsten van de gehouden case studies zijn kritische succesfactoren in de sfeer van het opstellen van sociale plannen:

- er zijn geen VWNW-activiteiten of (VWNW-)regelingen, die organisaties per definitie in een sociaal plan moeten opnemen. Maatwerk is het devies: de -mate van inzet van activiteiten en regelingen zal per organisatie en per reorganisatie moeten worden bepaald, afhankelijk van:
 - de omvang en de samenstelling van de groep met werkloosheid bedreigde werknemers;
 - de financiële mogelijkheden waarover de betrokken organisatie beschikt;
 - de afstand tot de arbeidsmarkt van de met werkloosheid bedreigde werknemers;
 - de situatie op de sectorale en de regionale arbeidsmarkt;
- er moeten binnen de kaders van het Ontslagbesluit heldere, eenduidige en objectieve criteria worden afgesproken op basis waarvan wordt bepaald of een werknemer als boventallig wordt aangemerkt;
- naar de mate dat de groep met werkloosheid bedreigde werknemers minder homogeen is, moeten meerdere activiteiten/regelingen in het sociaal plan worden afgesproken. Werknemers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt moeten immers anders begeleid/ondersteund worden dan werknemers voor wie die afstand kleiner is;
- van belang is het maken van afspraken over te behalen resultaten (bijvoorbeeld het aantal te realiseren herplaatsingen);
- het afspreken van (te) hoge vertrekpremies of ontslagvergoedingen kan van invloed zijn op de mate waarin aan VWNW-activiteiten wordt deelgenomen.

4. Succesfactoren bij het uitvoeren van sociale plannen

Als kritische succesfactoren in de sfeer van het uitvoeren van sociale plannen zijn in de case studies door de bevroegde werkgevers- en werknemerspartijen genoemd:

- de uitvoering van VWNW-maatregelen voor met werkloosheid bedreigde werknemers in de curatieve sfeer verloopt beter, als de betrokken werkgever in de jaren daarvoor in preventieve VWNW-maatregelen heeft geïnvesteerd;
- tijdige voorlichting aan de werknemers over het “hoe en wat” van een sociaal plan, is cruciaal voor een voorspoedige uitvoering ervan. Na een dergelijke voorlichting moet ook snel een begin worden gemaakt met de uitvoering van het sociaal plan: als dat niet gebeurt, ontstaat verdere voedingsbodem voor onduidelijkheid en onzekerheid;
- in de uitvoering van het sociaal plan moet aan de betrokken met werkloosheid bedreigde werknemers individuele aandacht en maatwerk worden geboden. De individuele aandacht kan worden ingevuld via individuele begeleiding door een vaste contactpersoon en het maatwerk door aan de met werkloosheid bedreigde werknemers op individueel niveau die maatregelen en instrumenten aan te bieden die noodzakelijk zijn om een nieuwe baan te vinden. Op die manier kunnen individuele met werkloosheid bedreigde werknemers in hun herplaatsingstraject worden aangesproken op de capaciteiten/competenties die ze (in potentie) hebben;
- als dat tot de mogelijkheden behoort en voor de inzet van dat instrument geopteerd wordt, kan het voordelen hebben om meerdere outplacement- c.q. loopbaaninterventiebedrijven in te schakelen, die zich op diverse segmenten van de arbeidsmarkt richten (aan met werkloosheid bedreigde werknemers kan dan meer maatwerk worden geboden);
- het bieden van voldoende scholingsmogelijkheden;
- goede samenwerking met andere relevante partijen op de regionale arbeidsmarkt, zoals het CWI, het UWV, (samenwerkende) gemeenten, outplacement-, loopbaaninterventie- en re-integratiebedrijven, uitzend- en detachingsorganisaties en opleidingsinstellingen.

In een door de RWI georganiseerde Deskundigenbijeenkomst VWNW is in dit verband verder nog als succesfactor genoemd de mogelijkheid voor met werkloosheid bedreigde werknemers om voorzieningen uit het sociaal plan (met name gelden voor om-, her- en bijscholing) mee te nemen naar de nieuwe werkgever.

5. Faalfactoren

In de case studies hebben de betrokken partijen niet of nauwelijks knelpunten ervaren bij het opstellen en uitvoeren van sociale plannen. De wet- en regelgeving is in dat verband als neutraal gekarakteriseerd: de werking ervan is noch belemmerend, noch stimulerend.

Als mogelijke faalfactoren worden vooral de spiegelbeelden van de hierboven beschreven kritische succesfactoren genoemd. In aanvulling daarop is nog gewezen op de volgende punten:

- soms blijkt bij de uitvoering van een sociaal plan het aantal te herplaatsen werknemers uiteindelijk kleiner dan aanvankelijk werd gevreesd. Er is, met de daaraan verbonden kosten, dan een heel uitvoerings- en begeleidings-instrumentarium opgetuigd, dat in de praktijk maar ten dele benut hoeft te worden;

- er is geen samenhang tussen het sociaal plan en het HRM-beleid in meer algemene zin;
- het motiveren van met name lager opgeleide werknemers om niet te kiezen voor de ontslagvergoeding, maar deel te nemen aan VWNW-trajecten;
- een in het sociaal plan vastgelegde te lange bemiddelingstermijn (haalt bij te herplaatsen werknemers te veel “de druk van de ketel”);
- sociale plannen komen soms onder te grote tijdsdruk tot stand of moeten onder een te grote tijdsdruk worden uitgevoerd;
- werkgevers laten zich bij de uitvoering van sociale plannen te weinig ondersteunen door externe adviseurs;
- in het geval de sluiting van een bedrijf/instelling aan de orde is, probeert de werkgever de met werkloosheid bedreigde werknemers zo lang als mogelijk vast te houden om de lopende werkzaamheden tot een goed einde te brengen, hetgeen het treffen van VWNW-maatregelen voor die werknemers onder druk kan zetten.

Bijlage 3

De VWNW-dienstverlening van het CWI en het UWV in de praktijk

1. IWI-bevindingen

In juli 2007 is door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) het rapport *“Vroegmelders. Dienstverlening van CWI en UWV aan werknemers die werkloos dreigen te worden”* uitgebracht. Dit rapport, gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd in de periode juli 2006 t/m november 2006, bevat de volgende conclusies:

- de voorlichting van het CWI (en het UWV) over de mogelijkheden om het bemiddelingsinstrumentarium (en het re-integratie-instrumentarium) preventief in te zetten, is slechts in beperkte mate en niet gestructureerd van de grond gekomen;
- de invulling van VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers vindt op de CWI-vestigingen op verschillende manieren plaats. De dienstverlening aan vroegmelders is qua inhoud en qua intensiteit niet op alle CWI-vestigingen vergelijkbaar (risico van ongelijke behandeling in gelijke omstandigheden);
- het CWI stuurt op de preventiequote WW⁵⁷ en niet op het aantal vroegmelders: managementinformatie over de dienstverlening aan vroegmelders ontbreekt;
- het UWV heeft vanaf 1 juli 2005 tot en met het derde kwartaal van 2006 in preventieve zin voor 48 cliënten re-integratie-instrumenten met een langere looptijd ingezet. Het aantal tot op dat moment ingezette “opstapjes” bedroeg 1.090. Per CWI-vestiging wordt divers met de inzet van deze “opstapjes” omgegaan.

2. Het EIM-onderzoek en nadere informatie van het CWI en het UWV

Op basis van het EIM-onderzoek en een nader contact met het CWI en het UWV, kan de situatie op dit moment kort samengevat als volgt worden gekenschetst:

- in aanvulling op de in de bovenomschreven IWI-rapportage opgenomen gegevens, is door het UWV niet verder gerapporteerd over het aantal ingezette re-integratie-instrumenten in de preventieve sfeer. In het derde kwartaalverslag van deze organisatie over het jaar 2007 meldt het UWV slechts dat in 2007 voor zowel vroegmelders, als werklozen in totaal 4.887 opstapjes zijn ingezet, die in 73% van de gevallen tot werkhervatting hebben geleid. Het UWV kondigt aan dat in de administratie in de loop van 2008 het onderscheid tussen vroegmelders en werklozen zichtbaar gemaakt zal worden;
- ook op dit moment zet het CWI nog geen duidelijk herkenbare schriftelijke en elektronische PR- of voorlichtingsinstrumenten in om werkgevers en met werkloosheid bedreigde werknemers te attenderen op de mogelijkheden die worden geboden door het preventieve bemiddelingsinstrumentarium;
- op 19 februari 2007 is door het CWI voor de vestigingen een Werkproces Vroegmelding UWV opgesteld, dat naar het oordeel van het CWI garandeert dat vroegmelders door de CWI-vestigingen op een uniforme wijze zullen worden behandeld⁵⁸;

⁵⁷ De preventiequote WW geeft inzicht in het aantal werkzoekenden dat zich bij het CWI meldt voor een WW-aanvraag, maar -mede- door de dienstverlening van het CWI niet overgedragen hoeft te worden aan het UWV en uiteindelijk dus geen beroep op een WW-uitkering hoeft te doen. In het eerste t/m het derde kwartaal van 2007 bedroeg deze quote respectievelijk 20,8%, 22,0% en 22,6%.

⁵⁸ In dit Werkproces wordt aangegeven dat werkzoekenden die zich melden voor de eerste werkloosheidsdag, kunnen worden ingeschreven. Voor deze werkzoekenden wordt geen uitkeringsintake uitgevoerd (op verzoek van het UWV vindt dat niet eerder plaats dan 3 weken voor de vermoedelijke eerste werkloosheidsdag). Wel wordt voor

- met ingang van het eerste kwartaalverslag over het jaar 2007 publiceert het CWI niet alleen gegevens over de preventiequote WW, maar ook over de preventiequote WW voor vroegmelders. Deze quote heeft betrekking op het aantal werkzoekenden dat zich meer dan drie weken voor de eerste werkloosheidsdag meldt bij het CWI, dat -mede- door de dienstverlening van het CWI uiteindelijk niet voor het verstrekken van een WW-uitkering behoeft te worden overgedragen aan het UWV. In het eerste t/m het derde kwartaal van 2007 bedroeg deze quote respectievelijk 35%, 35,5% en 35,7%;
- het CWI publiceert extern geen gegevens over het moment waarop –potentieel WW-uitkeringsgerechtigde- werkzoekenden zich bij deze organisatie inschrijven. Die gegevens zijn echter wel bekend en laten t/m week 47 van het jaar 2007 het volgende beeld zien:
 - totaal aantal inschrijvingen: 390.000, waarvan aantal inschrijvingen van potentieel WW-uitkeringsgerechtigden: 233.000 (59,7%);
 - 45,5% (106.000) van het aantal potentieel WW-uitkeringsgerechtigden meldt zich voor de eerste werkloosheidsdag en 54,5 % (127.000) na deze dag⁵⁹.

De categorie vroegmelders is qua moment van inschrijving als volgt samengesteld:

- eerste drie weken voor de eerste werkloosheidsdag: 61.044 (57,6%);
- 4 weken voor eerste werkloosheidsdag: 11.345 (10,7%);
- 5 t/m 8 weken voor de eerste werkloosheidsdag: 19.767 (18,5%);
- 9 t/m 12 weken voor de eerste werkloosheidsdag: 6.960 (6,6%);
- 13 t/m 16 weken voor de eerste werkloosheidsdag: 3.401 (3,2%);
- 17 t/m 20 weken voor de eerste werkloosheidsdag: 1.439 (1,4%);
- 21 t/m 24 weken voor de eerste werkloosheidsdag: 841 (0,8%);
- meer dan 24 weken voor eerste werkloosheidsdag: 1.279 (1,2%).

Deze percentages zijn vergelijkbaar met die uit het hele jaar 2006. Het overgrote deel van de met werkloosheid bedreigde werknemers schrijft zich dus minder dan drie weken voor de eerste werkloosheidsdag bij het CWI in. Het aantal dat dit vier maanden of langer voor de eerste werkloosheidsdag doet, is uiterst beperkt;

- in het EIM-onderzoek zijn door de respondenten vraagtekens gezet bij de wijze waarop in preventieve zin het re-integratie-instrumentarium van het UWV kan worden benut. CWI-vestigingen die dit instrumentarium willen inzetten, kunnen dat pas doen na toestemming daarvoor van het UWV, hetgeen in de praktijk tot vertragingen en administratieve rompslomp aanleiding geeft.

deze werkzoekenden de inhoud van de dienstverlening bepaald. Of route A (met de bepaling van de frequentie van het -persoonlijk- contact met de werkzoekende), of route B. Geïndiceerden voor route B kunnen bij het UWV voor een re-integratietraject worden voorgedragen, indien redelijkerwijs aannemelijk is dat deze werkzoekenden ontslagen zullen worden, ze dan recht zullen hebben op een WW-uitkering en er niet direct aansluitend op het ontslag een nieuwe werkkring voorhanden zal zijn.

Het Werkproces beschrijft niet hoe moet worden gehandeld als door werkgevers om bemiddelingsdienstverlening voor met werkloosheid bedreigde werknemers wordt gevraagd en hoe moet worden omgegaan met de vier maandentermijn.

⁵⁹ Van deze categorie schrijft 45,9% (58.370) zich langer dan 1 week na de eerste werkloosheidsdag in. In 16,5% (21.000) van de gevallen bedraagt deze termijn 2 weken en in 8,7% (11.030) van de gevallen 3 weken.

Bijlage 4

Doelstellingen van O&O-fondsen en de door deze fondsen ondersteunde VWNW-activiteiten

1. De doelstellingen van O&O-fondsen

In algemene zin is het doel van O&O-fondsen het behouden en verkrijgen van goed opgeleid personeel door het bieden van voldoende werkgelegenheid, het stimuleren van scholing en het bevorderen van een goede kwaliteit van de arbeid. Onder deze algemene doelstelling formuleren O&O-fondsen (afhankelijk van de specifieke sectorproblematiek) één of meerdere van de volgende sub-doelstellingen:

- bevorderen van goede arbeidsverhoudingen in de bedrijfstak (68% van de fondsen);
- behouden en verbeteren van het vakmanschap en van de kwaliteit van de dienstverlening (67% van de fondsen);
- verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt/tussen het beroepsonderwijs en de beroepspraktijk (62%);
- vergroten van de instroom van personeel, zowel in algemene zin als van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt (60%);
- ontwikkelen van beroepsopleidingen en cursussen (56%);
- stimuleren van het behoud van personeel (54%);
- bevorderen van mobiliteit binnen de sector/bedrijfstak (37%);
- vergroten van de werkgelegenheid (23%);
- bevorderen van intersectorale mobiliteit (14%);
- andere doelstellingen, waaronder begrepen imagobevordering van de betreffende sector, het verbeteren van de werking van de betrokken sectorale arbeidsdeelmarkt en het geven van een impuls aan goede arbeidsomstandigheden in de bedrijfstak (35%).

2. De activiteiten van O&O-fondsen

Gegeven hun (sub)doelstellingen, hebben O&O-fondsen in de periode 2004-2006 op de volgende beleidsterreinen activiteiten ondernomen (bij ieder beleidsterrein worden de activiteiten beschreven die O&O-fondsen in die sfeer vooral ondersteunen):

- *scholing* (78% van de fondsen).
Activiteiten: functiegerichte scholing (61%⁶⁰), ontwikkelingsgerichte scholing (50%) en de beroepsopleiding van het zittend personeel (48%). In mindere mate worden in dit verband ook EVC-trajecten, cursussen Nederlands, duaal opleiden en de samenwerking met scholingsinstellingen ondersteund.
Van het totale budget dat de O&O-fondsen in de jaren 2004-2006 aan scholing hebben uitgegeven, is 54% besteedt aan functiegerichte scholing, 34% aan ontwikkelingsgerichte scholing en 12% aan andere scholing;
- *arbeidsomstandigheden* (61% van de fondsen).
Activiteiten: algemeen arbeidsomstandighedenbeleid (63%) en het terugdringen van ziekteverzuim, mede in relatie tot arbo(plus)convenanten (47%);

⁶⁰ Percentage van het aantal O&O-fondsen dat aan scholing doet (is dus 61% van 78% = 48% van alle O&O-fondsen).

- *arbeidsverhoudingen* (55%).
Activiteiten: arbeidsverhoudingen in algemene zin, het instellen van interne overlegorganen en ondersteunen van faciliteiten voor vakbonds- en OR-leden;
- *beroepsopleiding* (53%).
Activiteiten: kwalificerende BBL- en BOL-opleidingen (69%), de samenwerking met opleidingsinstellingen (64%) en het ontwikkelen van lesmateriaal (48%) en van kwalificatieprofielen (45%).
- *werving/instroom nieuw personeel* (43%).
Activiteiten: verbeteren van het imago van de bedrijfstak als werkgever (94%), algemene wervingsactiviteiten (71%) en de werving van stageplaatsen (44%). Ook vacaturebanken, arbeidspools, de plaatsing van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt en de samenwerking met het CWI en gemeenten hebben in dit verband de aandacht;
- *emancipatie en kinderopvang* (43%).
De nadruk lag daarbij op kinderopvang (82%). Door de invoering van het fiscale regime voor deze activiteit worden door O&O-fondsen geen nieuwe kinderopvangprojecten meer gestart. Emancipatie-activiteiten krijgen bij O&O-fondsen slechts in bescheiden mate de aandacht;
- *personeelsbeleid/voorzieningen op sectorniveau* (31%).
Activiteiten: de ondersteuning van loopbaanontwikkeling (64%), leeftijdsbewust personeelsbeleid (60%), algemeen personeelsbeleid (52%), persoonlijke ontwikkelingsplannen (52%) en -budgetten (24%) en functioneringsgesprekken (48%). Het maken van een employabilityscan wordt door 24% van de O&O-fondsen ondersteund;
- *re-integratie* (31%).
Activiteiten: algemeen re-integratiebeleid (44%), de re-integratie van werklozen (36%) en eerste en tweede spooractiviteiten voor zieke werknemers (omscholing van arbeidsongeschikte werknemers/40% en aanbieden van een andere baan aan arbeidsongeschikte werknemers/28%);
- *arbeidsinhoud* (20%).
Activiteiten: de arbeidsinhoud in algemene zin, voor zover die verbonden is met de hierboven besproken beleidsterreinen scholing en beroepsopleiding (56%), taakverbreding (50%), taakroulatie en taakafsplitsing;
- *interne flexibilisering* (11%).
Activiteiten: flexibele roosters (56%) en functieroulatie;
- *additionele werkgelegenheid* (10%).
Activiteiten: bevorderen van de werkgelegenheid (50%) en het creëren van werkervaringsplaatsen (50%);
- *externe flexibilisering* (6%).
Activiteiten: uitzendwerk, een externe arbeidspool en het uitbesteden van arbeid;
- *overig* (23%).
Activiteiten: stimuleren van productiviteitsverhogingen en bevorderen van het zelfstandig ondernemerschap. Per aspect gaat het om slechts een beperkt aantal O&O-fondsen.

Gemeten over alle O&O-fondsen, zijn in de periode 2004-2006 de volgende activiteiten het meest ondersteund:

- functiegerichte scholing (48%);
- verbeteren van het imago van de sector als werkgever (40%);
- ontwikkelingsgerichte scholing (39%);
- algemeen arbeidsomstandighedenbeleid (38%);
- beroepsopleiding zittend personeel (37%);
- kwalificerende BBL- en BOL-opleidingen (37%);
- kinderopvang (35%);
- samenwerken met opleidingsinstellingen in het kader van de beroepsopleiding (34%);
- algemene wervingsactiviteiten (31%);
- EVC-trajecten (29%);
- terugdringen van ziekteverzuim (29%);
- ontwikkelen van lesmateriaal in het kader van de beroepsopleiding (25%).

Andere activiteiten hebben van minder dan 25% van de O&O-fondsen ondersteuning ontvangen.

3. De ondersteuning van VWNW-activiteiten door O&O-fondsen

In het ECORYS-onderzoek “*Hoe werken sectorfondsen*” is gebleken dat de term “VWNW-beleid” bij de O&O-fondsen -nog- geen ingeburgerd begrip is. Niet alle O&O-fondsen kunnen zich direct een voorstelling maken van wat onder een VWNW-beleid zou moeten of kunnen worden verstaan en, voor zover dat wel het geval is, is de oordeelsvorming over de inhoud en betekenis van dit begrip niet bij alle O&O-fondsen gelijkloidend⁶¹.

Dat neemt niet weg dat verschillende activiteiten die door O&O-fondsen worden ondersteund, wel als VWNW-activiteiten kunnen worden aangemerkt. Dit leidt dan tot de volgende constatering:

- O&O-fondsen ondersteunen niet of nauwelijks *VWNW-activiteiten voor met werkloosheid bedreigde werknemers*. In het beperkte aantal gevallen dat O&O-fondsen in deze sfeer wel actief zijn geweest, betrof het een incidentele/ad hoc ondersteuning van in sociale plannen opgenomen activiteiten. Meer structurele activiteiten in deze sfeer ontbreken mede, omdat O&O-fondsen van oordeel zijn dat het hier een problematiek betreft die primair een zaak van de betrokken werkgever en de in het geding zijnde met werkloosheid bedreigde werknemers is. Verder geven O&O-fondsen aan de beschikbare financiële middelen liever in te zetten richting het behoud van personeel en het voorkomen van externe mobiliteit, dan voor activiteiten ten behoeve van met werkloosheid bedreigde werknemers;
- ook *VWNW-activiteiten voor zieke werknemers in het eerste en het tweede spoor* vormen voor O&O-fondsen niet een echt aandachtsgebied. Zo ondersteunt 12% van de fondsen

⁶¹ O&O-fondsen associëren VWNW-beleid overigens eerder met activiteiten in de preventieve sfeer dan met meer curatief gerichte activiteiten voor zieke en met werkloosheid bedreigde werknemers. Ook activiteiten voor werknemers die de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap willen maken, komen bij de O&O-fondsen dan niet direct op het netvlies.

de omscholing van arbeidsongeschikte werknemers en 9% van de fondsen het aanbieden van een andere baan aan arbeidsongeschikte werknemers.

De achtergronden zijn vergelijkbaar met die bij de met werkloosheid bedreigde werknemers: de zorg voor zieke werknemers wordt op grond van wettelijke bepalingen primair als een verantwoordelijkheid voor de individuele werkgever gezien en O&O-fondsen besteden de beschikbare financiële middelen liever aan het bestrijden van de krapteproblematiek op de arbeidsmarkt;

- in de sfeer van *preventief VWNW-beleid voor gezonde werknemers voor wie een directe ontslagsituatie niet aan de orde is*, zijn O&O-fondsen relatief actiever. Met name richten zij zich dan op het vergroten van de inzetbaarheid van werknemers. In dat kader worden de volgende activiteiten ondersteund:
 - functiegerichte en ontwikkelingsgerichte scholing (48% respectievelijk 39% van alle fondsen);
 - beroepsopleiding van zittend personeel (37%), EVC-trajecten (29%) en kwalificerende opleidingen op BBL-/BOL-, HBO- en universitair niveau voor zittende werknemers (37% respectievelijk 20% en 4%);
 - loopbaanontwikkeling (20%), functioneringsgesprekken (15%) en persoonlijke ontwikkelingsplannen en -budgetten (16% respectievelijk 7%);
 - leeftijdsbewust personeelsbeleid (19%);
 - employabilityscan (7%) en bedrijfsontwikkelingsplan (7%);
 - taakverbreding en taakrotatie (10% respectievelijk 6%).
- *preventief beleid om ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen*, staat voor O&O-fondsen over het algemeen gelijk aan het ondersteunen van activiteiten die zich richten op het verbeteren van de kwaliteit van de arbeid en van de arbeidsomstandigheden. Van belang hiervoor zijn de activiteiten op de beleidsterreinen arbeidsomstandigheden (een aandachtspunt voor 61% van alle O&O-fondsen) en arbeidsverhoudingen (in beeld bij 55% van alle O&O-fondsen). Afzonderlijke vermelding verdienen in dit verband werknemers met een verhoogd arbeidsongeschiktheidsrisico als gevolg van de fysieke of de psychische zwaarte van het werk. 11% van alle sectorfondsen ondersteunt voor deze categorie werknemers een specifiek arbobeleid;
- O&O-fondsen ondersteunen zo goed als geen activiteiten voor *werknemers, die zelfstandig ondernemer willen worden*.

4. De beoordeling van VWNW-activiteiten door O&O-fondsen

Met op de achtergrond het gegeven dat het begrip VWNW-beleid nog niet voor alle O&O-fondsen direct een -gelijkluidende- betekenis heeft, geeft desgevraagd ca. 30% van de fondsen aan in de periode 2004-2006 VWNW-activiteiten te hebben ondersteund. Door deze fondsen is naar schatting in die jaren 15% van hun budget aan deze activiteiten besteed. Het beleidsplan van ca. 35% van de O&O-fondsen biedt op dit moment geen mogelijkheden om VWNW-activiteiten te ondersteunen.

In het ECORYS-onderzoek spreekt 45% van de O&O-fondsen de verwachting uit dat in de toekomst investeringen in VWNW-activiteiten om en nabij gelijk zullen blijven, terwijl 50% van de fondsen een toename van de uitgaven in deze richting verwacht (in de mate en de richting van deze verwachte stijging/de -verder- te ondersteunen beleidsonderwerpen geeft het onderzoek geen inzicht).

O&O-fondsen hebben in het onderzoek de volgende reden genoemd om VWNW-activiteiten te ondersteunen:

- VWNW-beleid ligt in het verlengde van de doelstellingen van het fonds;
- de noodzaak om via een goed en modern personeelsbeleid medewerkers voor de sector te behouden en ongewenste uitstroom te voorkomen;
- het stimuleren van de employability/het vergroten van de flexibiliteit en de zelfstandigheid van werknemers;
- sectoren zijn verantwoordelijk voor hun eigen werknemers en moeten dus werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid zo veel als mogelijk voorkomen;
- wet- en regelgeving dwingt daartoe (bijvoorbeeld de Wet verbetering poortwachter).

O&O-fondsen hebben ook redenen genoemd om VWNW-activiteiten niet te ondersteunen:

- VWNW-beleid past niet binnen de doelstellingen van het fonds;
- VWNW-beleid moet niet via O&O-fondsen worden ingevuld, maar door de afzonderlijke bedrijven en instellingen;
- VWNW-beleid wordt niet, of maar ten dele gezien als een instrument dat de arbeidsmarktknelpunten in de betreffende sector kan oplossen (bijvoorbeeld preventief VWNW-beleid dat is gericht op het “boeien en binden” van werknemers wordt gedragen, maar preventief VWNW-beleid dat een stimulanus vormt voor intersectorale mobiliteit niet);
- het O&O-fonds beschikt maar in beperkte mate over financiële middelen en moet daarom prioriteiten stellen. Het realiseren van andere beleidsdoelstellingen krijgt dan prioriteit boven het ontwikkelen en implementeren van een VWNW-beleid.

Bijlage 5

SZW-onderzoek naar intersectorale mobiliteit

1. Pilots intersectorale mobiliteit

Tussen het najaar van 2005 en maart 2007 hebben een twaalfstal door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesubsidieerde pilots intersectorale mobiliteit gelopen. De pilots waren er op gericht de bewustwording rondom intersectorale mobiliteit te vergroten en werknemers te ondersteunen bij het veranderen van baan en sector. Verder diende via de pilots duidelijk(er) te worden welke belemmeringen er voor intersectorale mobiliteit bestaan (financieel, arbeidsrechtelijk, sociaal, psychologisch) en welke methoden, instrumenten en organisatievormen behulpzaam kunnen zijn bij het stimuleren van intersectorale mobiliteit.

De 12 pilots zijn door ASTRI gemonitord en geëvalueerd. Gegeven het -beperkte- aantal pilots, en in aanmerking genomen dat in slechts een deel van de pilots daadwerkelijk intersectorale mobiliteitstrajecten hebben plaatsgevonden, zijn de uitkomsten van het ASTRI-onderzoek vooral indicatief van karakter. Deze uitkomsten zijn door ASTRI waar mogelijk gevalideerd en aangevuld met 16 interviews met vertegenwoordigers van organisaties/dienstverleners op het terrein van arbeidsmobiliteit en scholing (het CWI, uitzendorganisaties en adviesbureaus), van sociale partners, van brancheorganisaties en van bedrijven/instellingen waar mobiliteitsbeleid wordt geïmplementeerd of voorbereid⁶².

2. Uitkomsten van de evaluatie van de pilots

De voornaamste bevindingen uit de ASTRI-rapportage kunnen als volgt worden samengevat:

- werknemers kunnen een drietal motieven hebben om intersectoraal mobiel te worden: persoonlijke ontwikkeling (employability/op zoek naar nieuwe uitdagingen), onvrede (met de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsomstandigheden, de arbeidsinhoud of de arbeidsverhoudingen) en onvermogen (gezondheidsbeperkingen, dreigende arbeidsongeschiktheid, reorganisaties/herplaatsingen of dreigende werkloosheid). Bij de eerste twee motieven gaat het om intersectorale mobiliteit op basis van “willen”, bij het laatstgenoemde motief om intersectorale mobiliteit op basis van “moeten”;
- werkgevers zijn zich nog maar weinig bewust van de mogelijkheden van intersectorale mobiliteit. Dat is met name het geval bij kleine(re) bedrijven en instellingen. Bij grotere bedrijven en instellingen ligt dat genuanceerder (afhankelijk van de interesse voor en de medewerking aan het ontwikkelen en het implementeren van een -leeftijdsbewust- personeelsbeleid bij de afdeling Personeelszaken en de steun die de afdeling Personeelszaken daarbij krijgt van de leiding van het bedrijf/de instelling). Het mogelijke vertrek van goede, vakbekwame werknemers wordt door werkgevers soms als een gevaar van intersectorale mobiliteit gezien;
- veel werknemers -en dan weer met name werknemers in kleine(re) bedrijven en instellingen- zijn zich niet bewust van hun mobiliteitskansen in het algemeen en van de mogelijkheden van een overstap naar een andere sector in het bijzonder. De gevoelde eigen verantwoordelijkheid voor het denken over de eigen loopbaan is vaak nog beperkt, ook door een gebrek aan kennis over de beschikbaarheid en toepassing

⁶² De voorbereiding van deze interviews heeft plaatsgevonden in overleg met het secretariaat van de RWI.

van loopbaaninstrumenten. Verder zijn vooral oudere werknemers sterk verbonden met de functie en de sector waar men, soms al jarenlang, werkt.

Veelal komt bij werknemers het denken aan een andere baan pas in beeld als ontslag of arbeidsongeschiktheid dreigt. Als een gesprek over intersectorale mobiliteit niet op initiatief van de huidige werkgever plaatsvindt, zijn werknemers vaak terughoudend om hun afwegingsproces kenbaar te maken: men is bang dan de arbeidsrelatie te verstoren;

- instrumenten om de kennis over intersectorale mobiliteit bij werkgevers te vergroten zijn: voorlichtingsbijeenkomsten en workshops, bedrijfsbezoeken en schriftelijke en/of digitale voorlichting. De inzet van deze instrumenten is het meest succesvol als die zich richt op het (financieel) eigen belang van de werkgevers, “good practices” laat zien, aanhaakt bij al bestaande werkgeversnetwerken en wordt toegepast door bij werkgevers bekende/vertrouwde instituties (branche- en ondernemersorganisaties). Bij kleine(re) bedrijven is vooral het instrument bedrijfsbezoek effectief;
- ook bij werknemers zijn instrumenten om de bewustwording rondom de mogelijkheden van intersectorale mobiliteit te vergroten: voorlichting en informatieoverdracht (mondeling, schriftelijk en digitaal). Daarbij moet worden opgepast dat de voorlichting over de mogelijkheden van intersectorale mobiliteit door werknemers niet wordt ervaren als een slechtnieuwsgesprek. Een belangrijke rol in het denken van werknemers over baanverandering spelen de sociale omgeving (partner, gezin, familie), de oude werkgever (in persoon of via een personeelsfunctionaris of een intern mobiliteitsbureau, door bijvoorbeeld opleidingskosten te vergoeden of een snuffelstage onder werktijd toe te staan) en het presenteren van succesverhalen;
- naast het -mede door onbekendheid- nog niet echt “leven” van intersectorale mobiliteit bij werkgevers en werknemers, speelt een reeks aan meer praktische belemmeringen:
 - de werknemer wil wel, maar kan niet (is bijvoorbeeld niet in staat om de benodigde scholing met goed gevolg te doorlopen);
 - de werknemer is niet te overtuigen van het belang/de noodzaak om intersectoraal mobiel te worden als gevolg van een sterke verbondenheid met de sector waar men (soms al jarenlang) werkt;
 - de werknemer ondervindt onvoldoende steun (van de huidige werkgever en/of het thuisfront);
 - een ontoereikende systematiek van scholing (door onder meer de sectorale werking van O&O-fondsen en de kwaliteit van het beroepsonderwijs);
 - de betrokken trajectbegeleider is van onvoldoende kwaliteit;
 - de te grote geografische afstand tot potentiële nieuwe werkgevers;
 - arbeidsvoorwaardelijke belemmeringen (in de loon- en in de pensioensfeer);
 - twijfels bij de nieuwe werkgever (die biedt een tijdelijk contract, terwijl de werknemer de overstap alleen wil maken met een vaste arbeidsovereenkomst);
- als instrumenten c.q. faciliteiten die het gebruik van intersectorale mobiliteit kunnen stimuleren, zijn door de respondenten in het ASTRI-onderzoek genoemd:
 - het in CAO’s vastleggen van een werknemersrecht om periodiek een loopbaancheck/loopbaanscan te krijgen. In een dergelijke check kan worden bezien in hoeverre de competenties, vaardigheden en capaciteiten van een werknemer nog voldoende aansluiten bij de huidige functie en of eventueel een verdere loopbaanoriëntatie, al dan niet in een andere sector, gewenst is;

- het in CAO's vastleggen van het recht van werknemers om aan opleidingen deel te nemen, ook als die tot een overstap naar een andere sector (kunnen) leiden;
- het in functionerings- en POP-gesprekken structureel aan de orde stellen van arbeidsmobiliteit en loopbaanontwikkeling (ook sectorbreed);
- het mogelijk maken dat mobiliteitstrajecten in werktijd worden gevolgd;
- het aan werknemers verstrekken van een individueel/persoonsgebonden mobiliteitsbudget, dat of zelfstandig of in samenspraak met de oude/nieuwe werkgever kan worden besteed;
- het door sociale partners inrichten van mobiliteitscentra op branche-/sectoraal niveau;
- de inzet van O&O-fondsen over de grenzen van de sectoren heen;
- het fiscaal faciliteren van scholing/opleidingen, van persoonsgebonden mobiliteitsbudgetten/scholingsvouchers en van bedrijven die herkenbaar in mobiliteit investeren. Verder kan de overheid via algemene voorlichting de aandacht voor intersectorale mobiliteit stimuleren en een stimuleringsregeling in het leven roepen waarmee sectoren ondersteunende/adviserende expertise kunnen inhuren als ze samen een intersectoraal mobiliteitstraject van de grond willen trekken;
- een meer flexibele opstelling van scholingsinstituten (zoals ROC's), zodat die snel kunnen inspelen op de vraag naar modulaire opleidingstrajecten die in het kader van (intersectorale) mobiliteit noodzakelijk zijn;
- het meer en beter landelijk en regionaal transparant maken van arbeidsmarktinformatie.