
Het verslag 2011 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid: gevolgen van bedrijfsherstructureringen voor de werkgelegenheid

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2011. *Verslag 2011*. Brussel.

In 2011 behandelde de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid in zijn jaarlijks verslag de thematiek van de bedrijfsherstructureringen. In het verslag, dat in juni laatstleden verscheen, werd meer in het bijzonder de impact van herstructureringen op de werkgelegenheid geanalyseerd. Op basis daarvan werden aanbevelingen geformuleerd.

Inleiding

Een herstructurering is een 'normaal' verschijnsel in het leven van een onderneming die voortdurend moet inspelen op het verloop van haar markten, van de concurrentie en van de technologieën. Periodes van economische crisis versnellen of versterken doorgaans herstructureringen. Niet elke herstructurering leidt echter noodzakelijkerwijs tot de vermindering of de stopzetting van de activiteit. Het verslag spitste zich evenwel toe op de herstructureringen die een aanpassing van het personeelsbestand met zich meebrengen, met name via een procedure van collectief ontslag.

De keuze voor dit thema lag des te meer voor de hand omdat de economie zopas de grootste naoorlogse recessie heeft doorgemaakt. De ervaring

van de voorgaande crisisperiodes heeft voldoende aangetoond hoe ze de terugval van onvoldoende concurrerende activiteiten of van financieel ongezonde ondernemingen konden versnellen. De gevolgen voor de werkgelegenheid waren soms onomkeerbaar, aangezien over het algemeen oudere werknemers definitief van de arbeidsmarkt verdwenen in het kader van een zogenoemde sociale aanpak van de herstructureringen. Het was van belang na te gaan in welke mate dezelfde patronen zich al dan niet hadden herhaald, gelet op de structurele en institutionele wijzingen die de arbeidsmarkt sindsdien heeft doorgemaakt.

Tijdens de recente economische en financiële crisis heeft de Belgische arbeidsmarkt blijk gegeven van een buitengewone veerkracht. Anders dan tijdens voorgaande periodes van economische crisis, bleef de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers – die systematisch tot de voornaamste slachtoffers van herstructureringen behoorden – toenemen, ook al daalde de totale werkgelegenheidsgraad licht. Dat resultaat kan niet worden toegeschreven aan een enkele factor, maar de hervormingen die de afgelopen jaren werden doorgevoerd om ouderen aan te moedigen aan het werk te blijven, hebben daartoe zeker een bijdrage geleverd.

Synthese

Cijfergegevens inzake herstructureringen

Over de periode van januari 2009 tot eind maart 2011, toen de economische crisis woedde, heeft de Europese Herstructureringsmonitor ERM (de European Restructuring Monitor) in Europa zo'n 2 600 gevallen van herstructurering opgetekend waarbij nagenoeg 1 200 000 banen werden geschrapt. 102 van deze gevallen, waarbij 29 000 banen verloren gingen, deden zich voor in België.

Sedert juni 2009 verzamelt de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg de gegevens betreffende de collectieve ontslagen in België. Volgens deze exhaustieve bron hebben in 2010 106 bedrijven hun intentie tot collectief ontslag aangekondigd, waarbij in totaal meer dan 13 000 werknemers zouden zijn betrokken. In Europa hebben de meeste herstructureringen plaats in de verwerkende nijverheid, dan volgen vervoer en communicatie, en de financiële diensten. In België werd ook de grootdistributie getroffen door de herstructurering bij een van de voornaamste spelers in deze bedrijfstak.

Regelgeving inzake herstructureringen

Er bestaat een specifieke regelgeving inzake collectief ontslag. Deze biedt de werknemers een ruimere bescherming dan die waarin wordt voorzien door de bepalingen op het gebied van individueel ontslag. Het algemeen kader wordt bepaald door enkele EU-richtlijnen, die betrekking hebben op onder meer de informatieverstrekking aan en de consultatie van de werknemers. Het staat de lidstaten vrij dit op EU-niveau ingestelde kader aan te vullen: de verschillende landen houden er daardoor wettelijke regelingen op na die gaan van minimalistisch (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk) tot uitgebreid (bijvoorbeeld Frankrijk). In een aantal landen, zoals Duitsland en Zweden, is bovenop de wettelijke bepalingen een ruime regelgeving van kracht op basis van akkoorden tussen de sociale partners. Deze laatste moeten de facto een belangrijke rol spelen in het kader van de herstructureringen. Op basis van de sociale dialoog kan immers een informatie- en negotatiebevorderende context worden

gecreëerd om collectieve ontslagen te voorkomen en te beheren.

Volgens de OESO-indicatoren ter zake is de regelgeving inzake arbeidsbescherming, wat het individueel ontslag van werknemers met een vaste arbeidsovereenkomst betreft, in België ietwat minder streng dan gemiddeld beschouwd in de EU15. Dat heeft deels te maken met de korte opzegtermijn voor arbeiders. In de Europese context behoren de in België geldende specifieke regels inzake collectief ontslag echter tot de strengste. Dat komt voornamelijk doordat de wetgever bepaald heeft dat de informatie betreffende herstructureringen op ruime schaal moet worden verspreid. De algemene regelgeving op het gebied van collectief ontslag, waarbij de beide factoren in ogenschouw worden genomen, is hierdoor ongeveer even streng als gemiddeld in de EU15.

Het Belgisch beleid mikt reeds enkele jaren op actieve herstructureringen, waarbij het de bedoeling is ontslagen werknemers zo snel mogelijk opnieuw aan een baan te helpen. De in 2006 in het kader van het generatiepact ingevoerde verplichting om een tewerkstellingscel op te richten, was vooral gericht op 45-plussers die werkzaam waren in herstructurende bedrijven en die brugpensioenering beoogden. Op dat ogenblik was de voornaamste doelstelling de vroegtijdige uitredingen uit de arbeidsmarkt af te remmen. In 2009 werd het principe van de tewerkstellingscel uitgebreid tot alle werknemers en tot alle bedrijven die zich in een herstructureringsfase bevinden, met de duidelijke wens om naar aanleiding van de economische crisis ontslagen werknemers onmiddellijk te begeleiden en hun herinschakeling te versnellen. Om te voorkomen dat zij in volledige werkloosheid verzeild raken, werd beoogd de 'passieve' periode van vooropzeg of verbreekingsvergoeding om te zetten in een 'actieve' periode van werk zoeken, begeleiding en opleiding. Alle belangrijke actoren die bij een herstructurering betrokken zijn (de werkgever, de werknemersvertegenwoordigers, de overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling, opleidingsinstellingen, ...) zijn in de tewerkstellingscel vertegenwoordigd. Er bestaan eveneens permanente tewerkstellingscellen, dat zijn aangepaste structuren die het mogelijk maken dezelfde rol te spelen ingeval kleine ondernemingen worden geherstructureerd.

Een tewerkstellingscel is voornamelijk bedoeld om voor alle ontslagen werknemers te voorzien in toegang tot outplacement, op basis van een individuele profielbepaling. De concrete behoeften, onder meer op het gebied van opleiding, worden ingeschat en er wordt begeleiding verschaft. De inschrijvingsduur bij een cel bedraagt minimaal drie maanden voor werknemers jonger dan 45 jaar en minimaal zes maanden voor werknemers boven de 45 jaar. De kosten van de cel komen voor rekening van de ex-werkgever, maar er is voorzien in een tegemoetkoming vanwege de RVA en, in Vlaanderen – ingeval de werkgever failliet gaat –, vanwege het Sociaal Interventiefonds.

Op die manier is de tewerkstellingscel het bevoorrecht instrument geworden voor het beheer van de herstructurerings in zijn 'curatieve' fase. De tewerkstellingscel coördineert ook alle acties ten behoeve van de ontslagen werknemers en maakt de samenwerking tussen de verschillende actoren mogelijk (de werkgever, de vakbond, de overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling, in voorkomend geval het sectoraal opleidingsfonds).

Herstructurerings en werkgelegenheid

De analyse heeft aangetoond dat de resultaten van een cel in termen van 'opnieuw aan het werk kunnen' voornamelijk afhangen van het profiel van de ontslagen werknemers (leeftijd en scholingsniveau), maar ook van de bedrijfstak, de geografische ligging, de vlotte samenwerking van de werkgever en de kwaliteit van het door het outplacementbureau verrichte werk.

De voor de verschillende regio's beschikbare gegevens inzake het 'opnieuw aan de slag gaan' zijn niet onderling vergelijkbaar, aangezien de begunstigen niet noodzakelijkerwijs in alle gewesten dezelfde kenmerken vertonen en de resultaten berekend worden over een verschillende referentieperiode (na zes maanden voor Vlaanderen, bij het opheffen van de cel voor Wallonië, aan het einde van de outplacementperiode voor Brussel en na tien maanden voor de Duitstalige Gemeenschap). In Vlaanderen hebben iets minder dan de helft van de personen jonger dan 50 jaar zes maanden na hun inschrijving in de tewerkstellingscel een nieuwe baan. Dat is evenwel slechts het geval voor ongeveer 20% van

de 50-plussers en dat cijfer slinkt tot 9% voor de 50-plussers die in aanmerking komen voor brugpensioenering. Op basis van de gegevens van de FOREM is in Wallonië bij het opheffen van de cel 66% van de ingeschrevenen opnieuw aan het werk, maar bij de berekening van dat percentage is geen rekening gehouden met de personen die vrijgesteld zijn van de verplichting om werk te zoeken, met de arbeidsongeschikten, enzovoort. Volgens de FOREM gaat achter dit gemiddelde overigens een sterk uiteenlopende situatie schuil. Zo laten arbeiders, op het vlak van arbeidsbemiddeling, minder goede resultaten optekenen dan bedienden, wat voor een deel wijst op het scholingsniveau en de verworven competenties. Zo is er ook een verschil volgens geslacht, aangezien vrouwelijke werknemers systematisch minder vaak opnieuw aan de slag kunnen dan hun mannelijke collega's. Uit de resultaten blijkt opnieuw dat de leeftijd de belangrijkste variabele van (niet-)reïntegratie is: 50-plussers hebben veel minder kans dan de gemiddelde werknemer om na een collectief ontslag opnieuw aan het werk te kunnen. In Brussel vindt, alle categorieën door elkaar genomen, meer dan een vierde van hen die in een cel ingeschreven zijn, opnieuw werk. In de Duitstalige Gemeenschap is dat na tien maanden het geval voor circa 60% van de ingeschrevenen.

Vroeger golden voor ontslagen werknemers vaak regelingen die voor oudere werknemers neerkwamen op een vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt. Ook voor hen is, meer recentelijk, het beleid verschoven naar een actieve begeleiding tijdens hun zoektocht naar nieuw werk. De hervormingen die het afgelopen decennium ten uitvoer werden gelegd inzake de toegangsvoorwaarden – in termen van leeftijd en duur van de loopbaan – tot brugpensioenering en tot het statuut van oudere werklozen hebben ertoe bijgedragen dat het aantal vervroegde uittredingen van 50-plussers tijdens de recente recessie beperkt bleef. De reglementering van het conventioneel brugpensioen en die met betrekking tot de pseudo-brugpensioeneringen omvatten echter nog uitzonderingen op de algemene regels betreffende toegang tot deze stelsels. Zo bestaat er voor oudere werknemers nog steeds de mogelijkheid om de brugpensioenleeftijd te verlagen, zodat ze, soms zelfs al vanaf 50 jaar, de arbeidsmarkt definitief kunnen verlaten. Volgens de coördinatoren van de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling, schrijven personen tussen 50 en 58 jaar zich

enkel in een tewerkstellingscel in omdat ze daar wettelijk toe verplicht zijn, maar de meerderheid onder hen zoekt geen nieuwe baan. Volgens de gegevens van de RVA blijft meer dan 90% van hen die voldoen aan de leeftijdsvoorwaarden om met brugpensioen te gaan, in dat stelsel. De enquête naar de arbeidskrachten bevestigt de negatieve impact van herstructureringen op oudere werknemers. Dat wordt zowel verklaard door het risico op baanverlies als door de moeilijkheid om een nieuwe baan te vinden. Voor de ouderen is deze tweede factor wellicht van doorslaggevend belang.

In tal van empirische werken zijn voor een ontslagen werknemer de vooruitzichten om een nieuwe baan te vinden gekwantificeerd. In het summier overzicht van het verslag wordt enkel rekening gehouden met studies die handelen over collectieve ontslagen of waarin op z'n minst de vergelijking wordt gemaakt tussen een individueel en een collectief ontslag. De meeste studies komen tot de slotsom dat de collectief ontslagen werknemers niet benadeeld zijn ten opzichte van zij die individueel worden ontslagen. Dat komt onder meer doordat de overheid in geval van collectief ontslag krachtiger intervenueert: terwerkstellingscellen, outplacement, enzovoort. Er moet eveneens rekening mee worden gehouden dat, bij een herstructurering, de werknemers weet kunnen hebben van de slechte situatie waarin hun werkgever zich bevindt en zij dus nieuw werk kunnen zoeken vóór de herstructurering officieel wordt aangekondigd; dit verhoogt zowel hun mobiliteitsmogelijkheden als hun kansen op herinschakeling.

Responsabilisering van de ondernemingen

Sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen is een *soft regulation*-initiatief krachtens welk zij er zich toe verbinden om, los van iedere economische overweging, rekening te houden met sociale en milieuparameters, zowel in hun functioneringswijze als in hun ontwikkelingsbeleid op lange termijn. De permanente sociale dialoog vormt de hoeksteen van deze aanpak waaraan alle betrokken partijen in de onderneming moeten deelnemen. Een sociaal verantwoordelijk HR-beleid beoogt met name een vooruit gepland beheer van het personeelsbestand en een proactief competentie management van de werknemers teneinde

het risico op herstructureringen en de gevolgen daarvan voor het – vooral oudere – personeel te minimaliseren. Ook het rekening houden met de gezondheid van de werknemers, trouwens niet alleen van die welke rechtstreeks door de herstructurering worden getroffen, is een onderdeel van dit verantwoordelijk beheer.

Mogelijke pistes inzake herstructureringen

Uit de analyse van de economische literatuur, de geldende Europese, Belgische en regionale regelgeving, de bestaande statistieken en de casestudy's die zijn verzameld bij de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling, blijkt dat bij collectieve ontslagen een specifiek overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Een dergelijke specifieke schok op lokaal vlak of in een bedrijfstak kan immers voor alle niet-werkende werkzoekenden een impact hebben op de kans op het vinden van een baan en de sociale kosten die daaruit voortvloeien (werkloosheidsuitkeringen, lagere fiscale en parafiscale ontvangsten, enzovoort), liggen hoger dan de ontslagkosten voor de onderneming. Temeer daar deze laatste weinig of zelfs niet economisch wordt gestimuleerd om voor de ontslagen werknemers in outplacement te voorzien. De overheid moet zich zowel toespitsen op het preventieve aspect van herstructureringen, als op het curatieve aspect ervan zodra zij onvermijdelijk zijn geworden. Het lot van de werknemers moet centraal staan, maar de te nemen maatregelen zijn ook op de ondernemingen gericht.

De overheid is niet geroepen om in de plaats te treden van het management van een onderneming, maar in het algemeen belang is het gewettigd dat ze maatregelen kan nemen ter begeleiding van bepaalde aanpassingen in het economisch weefsel. Hoewel herstructureringen geenszins onschuldig kunnen worden genoemd, zijn ze onvermijdelijk in de werking van een markteconomie, die ernaar streeft de middelen optimaal aan te wenden. Liever dan van preventie kan veeleer worden gesproken van anticipatie, met andere woorden een aanpassing van het productieproces die de menselijke kosten zo laag mogelijk houdt. Uiteraard zijn de ondernemingen hier als eerste verantwoordelijk voor, maar alle betrokken partijen – werknemers, sociale partners, overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling,

overheid – kunnen en moeten tot dat proces bijdragen.

Het herstructureringsproces kan verschillende vormen aannemen (massale ontslagen, in de tijd gespreide golven van ontslagen, zelfs een – ondanks een slechte economische toestand – uitgesproken beleid van ‘nul’ ontslagen door bijvoorbeeld de arbeidsduur aan te passen), afhankelijk van economische maar ook sociale eisen, met name de houding van het ‘overblijvend’ personeel waarmee de onderneming na de herstructurering verder moet.

Besturen is vooruitzien. Deze tijdsdimensie moet eveneens tot uiting komen in een *vooruitziend beheer van de human resources*. Dit is mogelijk door, onder meer, continue investeringen in permanente opleiding en door een loopbaanbeheer dat het menselijk kapitaal van de onderneming optimaal tot zijn recht laat komen. Dit vooruitziend beheer zal des te noodzakelijker zijn tegen de achtergrond van de vergrijzing van de bevolking, waardoor het tekort aan geschoold personeel nog nijpender zal worden.

Om hun *vermogen tot anticipatie* te verbeteren, moeten de ondernemingen, en vooral de kmo's, kunnen rekenen op de steun van beroepsobservatoria die gezamenlijk door hun beroepsfederaties en hun vakbondsorganisaties worden bestuurd, in samenwerking met de overheid. Onder meer in Frankrijk en Nederland zijn dergelijke structuren reeds operationeel.

De overheid moet functioneren op basis van een *flexicurity-beleid* teneinde de werknemers te begeleiden, hun arbeidsinzetbaarheid te ondersteunen en hun beroepsmobiliteit te verhogen. Dat beleid is gericht op het ontwikkelen van het aanpassingsvermogen van de arbeidskrachten aan de veranderende behoeften van de economie. Het is in dat verband belangrijk veeleer de werkgelegenheid in het algemeen te handhaven dan specifieke banen in het bijzonder te redden door steun te verlenen aan kwijnende bedrijfstukken, waardoor het verdwijnen van op termijn veroordeelde activiteiten wordt vertraagd.

In dit opzicht kan *economische werkloosheid*, gekoppeld aan een opleidingsverplichting (zoals in Nederland), een nuttig instrument zijn om een

periode van herverdeling van de activiteiten te overbruggen en het menselijk kapitaal van een onderneming te vrijwaren. Het beroep op dit systeem moet beperkt blijven in de tijd, omdat het geen rem mag zetten op noodzakelijke aanpassingen en op de heroriëntatie van geschoolden naar werkgevers die, bij gebrek aan arbeidskrachten, hun activiteiten niet kunnen ontwikkelen.

In het kader van een meer algemene hervorming van de wetgeving inzake arbeidsbescherming, kan de overheid ook maatregelen invoeren krachtens welke de *ondernemingen de kosten moeten internaliseren* die met een collectief ontslag gepaard gaan, dit door de werkgeversbijdragen te differentiëren op basis van het gedrag van de bedrijven. De praktische uitwerking van een dergelijk systeem zal echter niet probleemloos verlopen, onder meer voor de kleine ondernemingen of in bepaalde bedrijfstakken met een grotere personeelsrotatie, maar ook ingeval de werkgever failliet gaat.

Voor zover een tot collectief ontslag leidende herstructurering onvermijdelijk is, zou het principe moeten gelden van zo weinig mogelijke rechtstreekse interventie omdat de overheid a priori over minder informatie beschikt dan de onderneming om na te gaan of de ene of de andere beslissing wenselijk is.

Het informeren en raadplegen van de werknemers vormen de hoekstenen van de bijzondere bepalingen inzake collectief ontslag. Ze maken deel uit van een strategie van *sociaal verantwoorde herstructurering* die gebaseerd is op sociale dialoog, zodat het aanvaardingsproces door de werknemers vlotter verloopt. Deze strategie moet evenzeer voorrang geven aan de gezondheid van de werknemers als aan de financiële aspecten en de werkgelegenheid, dit door uitdrukkelijk rekening te houden met de dimensies geslacht en leeftijd.

De ervaring op het terrein heeft aangetoond dat het herstructureringsproces kan worden gerationaliseerd door, bijvoorbeeld, de duur te verkorten die nodig is tussen het ogenblik waarop de herstructurering wordt aangekondigd en het opzetten van de tewerkstellingscel.

Behalve wat de herinschakeling van de oudere werknemers betreft, in het bijzonder die welke in

aanmerking komen voor brugpensioenering, wordt het functioneren van de *tewerkstellingscellen* door de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling doorgaans zeer positief beoordeeld. Deze cellen maken het immers mogelijk alle actoren te betrekken. Men zou er zich kunnen door laten inspireren om de begeleiding te verbeteren van niet-werkzoevende werklozen die individueel werden ontslagen, ook wat de *psychosociale begeleiding* betreft. Doordat deze cellen afhankelijk van de gewesten verschillend georganiseerd zijn, zou het mogelijk moeten zijn goede praktijken vast te stellen die kunnen worden veralgemeend (evaluatie van het beroep op particuliere aanbieders van outplacement, verbetering van de informatiestroom tussen 'outplacert' en overheidsdienst voor arbeidsbemiddeling, enzovoort). Dankzij die structuren kunnen ook alle instanties samenwerken, inclusief – in bepaalde gevallen waarin de werkgelegenheidsgevolgen transregionaal zijn – de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling van verschillende gewesten. Wel moet de *samenwerking tussen sectorale opleidingsfondsen* worden aangemoedigd teneinde in transversale behoeften te voorzien of de omscholing naar andere bedrijfstakken te vergemakkelijken via aangepaste opleidingen.

Hoewel het beroep op *brugpensioen* niet langer de eerste keuze is om de sociale gevolgen van een herstructurering op te vangen, blijkt uit de casestudy's evenwel dat, ondanks de initiatieven om kandidaat-bruggepensioneerden te activeren, slechts een klein deel van deze ontslagen werknemers terug aan het werk gaat. Dit is een extra argument om de activering van het zoekgedrag naar werk geleidelijk, en op aangepaste wijze, uit te breiden naar alle werkzoekenden en bruggepensioneerden van jonger dan 60 jaar.

Rekening houdend met de uiteenlopende kansen voor de verschillende personeelscategorieën om opnieuw een gelijkwaardige baan te vinden, zou een kader moeten worden gecreëerd dat de *selectiecriteria* regelt voor *personeel* dat onder een collectief ontslagplan valt, zoals dat het geval is in andere landen (spiegel van de eigenschappen van het personeel van de onderneming in Nederland, LIFO of, bij gelijke anciënniteit, de jongsten eerst in Zweden, enzovoort). Er is een mentaliteitswijziging nodig opdat het gebruik van vervroegde-uitstap-

regelingen zou worden beschouwd als een laatste hulpmiddel en grondig zou worden gecontroleerd.

Er dient, tot slot, nog te worden opgemerkt dat de sociale regelgeving bij een bedrijfsherstructurering een door verschillende partijen – werkgever, werknemersvertegenwoordigers en overheid – gedeelde dynamiek impliceert, maar dat zij niet noodzakelijkerwijs verzoenbare doelstellingen hebben. Daarom is het belangrijk de *noodzakelijke voorwaarden te creëren voor een onderhandelingsdynamiek die prioritair gericht is op herinschakeling van het personeel*, en dat niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde metier of dezelfde bedrijfstak, en ook niet in dezelfde regio. De van kracht zijnde bepalingen voorzien, en terecht, in verschillende procedures afhankelijk van de grootte van de bewuste ondernemingen, maar er moet op worden toegezien dat alle werknemers, ongeacht hun werkgever, over dezelfde rechten en over dezelfde mogelijkheden inzake herinschakeling beschikken.

Jan Smets¹

Philippe Delhez

Jan De Mulder

Yves Saks

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid

Noot

1. Ondervoorzitter van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.