

Vergaderjaar 2008–2009

31 371

Kredietcrisis

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2008

1. Inleiding

In de brief van het kabinet is uitvoerig ingegaan op de gevolgen van de financiële crisis voor de economie en de maatregelen die het kabinet treft. In deze brief zal ik nader ingaan op de situatie op de arbeidsmarkt en de maatregelen die op dat terrein worden genomen.

Onder invloed van de huidige financiële crisis staat de economische ontwikkeling wereldwijd onder druk. Groeiramingen worden steeds verder neerwaarts bijgesteld. Niet alleen in de VS, maar ook in Azië en Europa. Ook Nederland ontspringt de dans niet. Daar waar het CPB in september jongstleden in de MEV voor 2009 nog uitging van een economische groei van 1¼%, gaat de Europese Commissie in een raming van november jongstleden voor Nederland uit van een groei van 0,4%, met de kanttekening dat er aanzienlijke neerwaartse risico's bestaan. Het IMF stelde de groeiraming voor 2009 voor het eurogebied bij van 0,2% in oktober jongstleden tot – 0,5% begin november. Het is waarschijnlijk dat de volgende groeiraming van het CPB, die op 8 december uitkomt, veel lager zal uitvallen dan in de MEV. Een nulgroei of zelf een beperkte krimp van de economie is niet uitgesloten. Ook de signalen vanuit de praktijk, zoals de melding van een fors teruglopende orderportefeuille, wijzen in die richting.

Deze economische ontwikkelingen vragen om aandacht. Weliswaar is volgens de laatste berichten de werkloosheid nog altijd laag en het aantal vacatures groot, maar die situatie verandert nu snel bij een aantal bedrijven. De laatste weken lopen de aantallen ontslagen en WW-aanvragen dan ook op. Dat neemt niet weg dat deze ongunstige ontwikkeling plaatsvindt tegen de achtergrond van een aantal sectoren en bedrijven die te maken hebben met een steeds ouder wordende beroepsbevolking en die daardoor ook in toenemende mate een tekort aan arbeidskrachten ondervinden. Het verhogen van het aanpassingsvermogen van de

arbeidsmarkt en een stijging van de participatie blijven daarom onverminderd speerpunten van het kabinetsbeleid. Onder alle omstandigheden moet voorop staan dat de arbeidsmarkt goed blijft werken en het aanpassingsproces optimaal verloopt. Alleen dan wordt bereikt dat mensen die hun baan verliezen snel doorstromen naar bedrijven of sectoren waar grote behoefte bestaat aan hun inzet. De huidige arbeidsmarktsituatie biedt nog volop ruimte om mensen van werk naar werk te begeleiden. Dit bepaalt de aanpak van het kabinet, waarbij via mobiliteitscentra de matchingfunctie van de arbeidsmarkt wordt versterkt en waarbij het huidige kabinetsbeleid gericht op het van werk naar werk begeleiden van mensen verder wordt ontwikkeld en gestimuleerd.

Daarnaast geldt onverminderd de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers om binnen de bedrijven de eigen flexibiliteit volledig te benutten, bijvoorbeeld door middel van een beperktere loonstijging, afspraken over verlofregelingen zoals collectieve blokdagen, honoreren van wens van werknemers met betrekking tot korter werken, arbeidstijdverkorting met inlevering van loon etc. Hierdoor blijven werknemers voor het bedrijf behouden en kan het bedrijf bij een aantrekkelijke vraag weer snel op volle toeren draaien. De herstelperiode kan daardoor zo kort mogelijk blijven. Deze context – waarin van bedrijven inspanningen worden verwacht om werknemers zo veel mogelijk voor het bedrijf te behouden en een oplopende werkloosheid leidt tot een grotere inspanning om werkzoekenden naar een nieuwe baan te begeleiden – is medebepalend bij de afweging die het kabinet zal maken ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers waarover voor 1 januari a.s. dient te worden besloten. U ontvangt hierover volgende week een kabinetsstandpunt.

Naast de algemene ontwikkelingen die hierboven zijn geschetst, doet zich nu een bijzonder verschijnsel voor van abrupte vraaguitval bij een groot aantal bedrijven. De achtergrond van deze ontwikkeling is gelegen in de financiële crisis, die in sommige gevallen kredietrantsoenering en meer in het algemeen grote onzekerheid met zich meebrengt. Door de cumulatie van vraaguitval en een terughoudende kredietverstrekking door financiële instellingen dreigen ook gezonde bedrijven in de problemen te komen. Daarbij tekent zich het risico af van een overreactie, waarbij bedrijven meer mensen ontslaan dan uiteindelijk nodig blijkt te zijn. Zulke overreacties zijn in het bijzonder schadelijk in die situaties waar vakkennis schaars is. Om deze overreacties en daarmee verlies aan werkgelegenheid en menselijk kapitaal te helpen voorkomen, wordt de bestaande WTV-regeling tijdelijk en onder voorwaarden opengesteld.

De openstelling van de WTV is nadrukkelijk niet bedoeld om structurele aanpassingen te voorkomen, maar uitsluitend om het bepalen van de juiste structurele aanpassing te accommoderen. Het kabinet kan de crisis niet tegenhouden; daar waar bedrijven met een structureel wegvallen van de vraag worden geconfronteerd is verlies van werkgelegenheid onvermijdelijk. Wel kan met de openstelling van de WTV worden bewerkstelligd dat bedrijven de rust en de gelegenheid krijgen om tot een gedegen beoordeling van de situatie te komen, zoals dat bijvoorbeeld elders ook mogelijk wordt gemaakt bij pensioenfondsen. Het oogmerk is derhalve te voorkomen dat tijdsdruk en de gebrekkige informatie die samenhangen met de invloed van een directe calamiteit, leiden tot overreacties met als gevolg een onnodig verlies aan werkgelegenheid. Door de openstelling van de WTV kunnen werkgevers een meer duurzame reactie bepalen in termen van bedrijfsomvang en werknemersbestand. De openstelling is niet bedoeld voor bedrijven die al in moeilijkheden verkeerden, maar alleen voor gezonde bedrijven die als gevolg van de financiële crisis in acute problemen zijn gekomen. Een en ander is na overleg met de sociale partners vertaald in de criteria voor de regeling, zoals vervat in de beleids-

regels. Bovendien wordt de regeling tijdelijk opengesteld, te weten voor de duur van een maand. Indien reeds binnen een maand voor 20 000 fulltime eenheden ontheffingen zijn verleend, is de regeling gesloten. Een massaal beroep op de regeling zou immers een teken zijn dat de regeling niet het doel dient waarvoor zij is beoogd. Door het tijdelijke karakter van openstelling blijft het normale bedrijfsrisico liggen waar het hoort, namelijk bij bedrijven. Mocht blijken dat een bedrijf te maken heeft met een structurele omzetsdaling, dan zullen de normale aanpassingsmechanismen in de economie en op de arbeidsmarkt hun werk moeten kunnen doen.

Ook meer in het algemeen geldt dat de hier geschetste beleidsinzet in lijn is met het kabinetsbeleid om de werking van de arbeidsmarkt te versterken en de participatie duurzaam te verhogen. De verdere ontwikkeling en implementatie van dat reguliere beleid zal dan ook op de gebruikelijke wijze voortgaan.

2. De Mobiliteitscentra

2.1 Inleiding

Mobiliteitscentra zijn tijdelijke publiek-private samenwerkingsvormen met het doel snel en tijdig de dienstverlening aan werkzoekenden en bedrijven te intensiveren om gedwongen ontslagen zo veel mogelijk te voorkomen. Met werkloosheid bedreigde werknemers worden dan begeleid naar nieuw werk, of worden gedetacheerd bij andere werkgevers al dan niet met inzet van scholing. Een belangrijke succesfactor blijkt de snelheid van opereren en het hechte netwerk van alle publieke en private partijen, waarmee eerder creatieve en vernieuwende maatregelen gevonden werden. Mobiliteitscentra zijn reeds succesvol ingezet bij onder andere Nedcar, ING retail, de Thuiszorg, Cordis en TNT Post hebben op dit moment een functionerend mobiliteitscentrum. Op dit moment wordt voor NXP (Nijmegen) een centrum ingericht.

Het UWV en CWI is gevraagd de organisatie van de mobiliteitscentra op zich te nemen in samenwerking met alle relevante partners (publiek en privaat). Vooruitlopend op het proces van de vorming van het Werkbedrijf heb ik het in deze brief over Locaties van Werk en Inkomen (LWI).

2.2 Doel en inrichting mobiliteitscentra

Mobiliteitscentra kunnen drie functies vervullen:

1. het bieden van begeleiding bij detachering bij tijdelijk overtollig personeel;
2. het bieden van begeleiding bij detachering en om-, her en bijscholing als inspanningsverplichting bij het gebruik van WTV;
3. het bieden van begeleiding van werk naar werk voor bedrijven die te maken hebben met gedwongen ontslagen.

Invulling en omvang van de mobiliteitscentra worden gebaseerd op specifieke situaties. Wel zijn de mobiliteitscentra in principe regionaal georganiseerd en worden deze gekoppeld aan de LWI-plusvestigingen. Dit zijn LWI-locaties die naast de reguliere dienstverlening een regionale functie vervullen en extra activiteiten verrichten richting werkgevers. Ongeveer 30 locaties worden ingericht als LWI-plusvestiging. Op basis van eerdere ervaringen zijn een aantal schaalniveaus te onderscheiden, waarop de uitwerking van het concept wordt aangepast:

- Gericht op een bedrijf, zoals momenteel bij TNT. Hier is het mobiliteitscentrum ontwikkeld door het bedrijf zelf en vervult het Werkbedrijf alleen een faciliterende rol door het bestaande instrumentarium van het Werkbedrijf in te zetten wanneer TNT dat wenst. De kosten van de

inzet worden betaald door TNT. Kleinere bedrijven worden opgevangen vanuit bestaande LWI locaties, waarbij het lokale netwerk wordt ingeschakeld.

- Gericht op een regio, zoals bij Nedcar. Hier hadden UWV/CWI een coördinerende rol en werden eerst alle partijen uit de regio bij elkaar gezet. Vervolgens werd in samenwerking gezocht naar creatieve oplossingen om personeel aan ander werk te helpen.
- Gericht op een (deel van) landelijke sector. Hiervoor is een landelijk expertisecentrum opgezet, dat de landelijke coördinatie verzorgt.

Een mobiliteitscentrum wordt opgezet bij een minimum van 150 met werkloosheid bedreigde werknemers in een regio/sector. Bij een kleinere omvang (kleinere bedrijven) wordt de mobiliteitsvraag door de lokale LWI's opgevangen. Zowel voor werkgevers als werknemers wordt hierbij duidelijk gemaakt dat het gaat om een intensivering van de reguliere dienstverlening gericht op het leveren van maatwerk.

Een belangrijk uitgangspunt is dat het instrument mobiliteitscentrum wordt ingezet op basis van de vraag van bedrijven. Regionale en landelijke bedrijfsadviseurs (van het CWI) hebben een belangrijke functie in het signaleren van deze vraag. Daarnaast melden bedrijven zichzelf bij een lokale of regionale LWI of bij het landelijke Werkbedrijf.

2.3 Praktische invulling mobiliteitscentrum vanuit het Werkbedrijf

- Het Werkbedrijf zorgt voor een landelijk aanspreekpunt waar werkgevers in problemen terecht kunnen zoals in geval van massaontslagen. Dit geldt ook voor specifieke branches.
- Alle informatie over bedrijven, branches of sectoren die mogelijk assistentie nodig hebben, komt bijeen bij een landelijk te vormen kennis- en expertisecentrum van het Werkbedrijf. Hier wordt het probleem in kaart gebracht en wordt de functie van het mobiliteitscentrum vastgesteld. Op basis van deze informatie wordt ook gekeken hoe vorm gegeven kan worden aan de invulling van het mobiliteitscentrum. In principe is dit op één van de regionale LWI-plusvestigingen, maar indien het gaat om een landelijk opererend bedrijf of een sector, wordt de coördinatie belegd bij het landelijke expertisecentrum.
- Het Werkbedrijf stelt haar reguliere dienstverlening ter beschikking: registratie en intake, voorlichtingsbijeenkomsten, CV en sollicitatie, afnemen van testen via de CTC en matching van kandidaten aan potentiële organisaties. Het Werkbedrijf geeft verder scholingsadviezen en verricht bemiddelingsactiviteiten om betrokkenen te detacheren. Daarbij behoort het inzetten van een EVC-procedure tot de mogelijkheden.
- Op lokaal en regionaal niveau werken UWV/CWI en publieke en private partijen samen om acties uit te voeren die noodzakelijk zijn om mobiliteitscentra op te zetten (onder andere de kenniscentra, gemeenten, provincie(s), onderwijsinstellingen als ROC's, VMBO's en COLO, uitzendbureaus, loopbaancentra, re-integratiebedrijven). Ook wordt nauw overlegd over de wijze waarop scholing, re-integratie en detachering worden ingevuld.

2.4 Financiering

Scholing, re-integratie en detachering worden gefinancierd conform bestaande verantwoordelijkheden. In overleg met de sociale partners wordt bezien in hoeverre O&O-fondsen daarbij ingezet kunnen worden. Met door het rijk beschikbaar gestelde middelen wordt een bijdrage geleverd aan de kosten opzet en uitvoering infrastructuur mobiliteitscentra.

Hiervoor wordt in 2008 nog een startbudget van € 5 miljoen aan UWV ter beschikking gesteld.

3. De WTV-regeling in het kader van de financiële crisis 2008

3.1 De huidige WTV-regeling in het kort

Op grond van artikel 8 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) 1945 is het de werkgever verboden eenzijdig de werktijd van de werknemers te verminderen. Deze verbodsbepaling beoogt te voorkomen dat het algemene opzegverbod van artikel 6 BBA 1945 kan worden omzeild door de werktijd van de werknemers structureel op 0 uren te stellen en gesteld te houden. De minister van SZW kan van deze verbodsbepaling ontheffing verlenen voor bepaalde werknemers of groepen van werknemers. Het gaat hier om een discretionaire bevoegdheid van de minister van SZW. Hoe de minister van SZW met deze bevoegdheid omgaat is vastgelegd in de beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004. Als algemeen toetsingscriterium geldt dat de ontheffing wordt verleend als er sprake is van buitengewone omstandigheden (calamiteiten), die niet tot het normale ondernemersrisico behoren. In het algemeen behoort een vermindering van bedrijvigheid die niet als oorzaak een buitengewone omstandigheid (calamiteit) heeft tot het normale ondernemingsrisico. Bij calamiteiten moet worden gedacht aan zaken als brand of blikseminslag. Als er sprake is van plaatselijke, regionale of andere calamiteiten, waarvan de effecten zich niet beperken tot een enkele onderneming, wordt telkens afzonderlijk door de minister van SZW beoordeeld of zij tot het normale ondernemingsrisico behoren of niet.

3.2. Hoofdelementen van de beoogde regeling in het kader van de financiële crisis 2008

De huidige beleidsregels zijn niet bedoeld voor economische crises. Gelet op het uitzonderlijke karakter acht het kabinet dit wel wenselijk. Daarom is een aantal op de situatie toegesneden criteria ontwikkeld, die bij verzoeken om ontheffing van het verbod van werktijdverkorting zullen worden gehanteerd. Deze aanvullende voorwaarden worden hierna aangeduid en zullen worden vastgelegd als bijzondere beleidsregel en in de Staatscourant bekend worden gemaakt.

Een bedrijf met een acute terugval in de vraag kan een ontheffing vragen van het verbod van werktijdverkorting. Hierbij is van belang hoe deze acute terugval in de vraag, die leidt tot een vermindering van bedrijvigheid, geconcretiseerd kan worden. Er is gekozen om verlies aan omzet als uitgangspunt te nemen. Een acute daling in de vraag leidt immers tot een acute daling van de omzet en daarmee tot een vermindering van bedrijvigheid. Daarnaast is omzetsdaling een criterium dat objectief meetbaar, controleerbaar en handhaafbaar is.

Met deze regeling wordt beoogd om een overreactie van bedrijven te voorkomen, waardoor vakmensen worden afgestoten die na korte tijd weer hard nodig zijn als de vraag ook maar iets aantrekt. Daarom is de maatregel ook maar van korte duur: bedrijven kunnen tot 1 januari 2009 een aanvraag indienen. De regeling zal zelfs eerder worden gesloten als blijkt dat werknemers voor een totaal van 20 000 fulltime eenheden onder de regeling vallen (budgettair beslag van € 200 miljoen), omdat in dat geval vastgesteld moet worden dat de regeling te breed is dan wel de problematiek waarvoor wij staan van een andere orde is. Daarmee zou de nadruk komen te liggen op het voorkomen van structurele aanpassingen in plaats van op het accommoderen van het bepalen van de juiste structurele aanpassing. Dan zal het kabinet zich bezinnen op de vraag of deze

maatregel nog het geëigende instrument is voor de huidige situatie. Daarmee staat de regeling open voor al die bedrijven die inmiddels in moeilijkheden zijn geraakt. Voor bedrijven die nog niet door omzetverlies zijn getroffen, geldt dat zij nu volop in de gelegenheid zijn om hun eigen voorbereidingen te treffen.

Als WTV wordt verleend kan voor de betrokken werknemer een beroep op de WW worden gedaan. De werknemer ontvangt in dat geval tijdens het dienstverband met zijn werkgever een WW-uitkering voor dat deel van zijn werktijd waarvoor WTV is verleend. Het WW-recht is gebaseerd op de normaal geldende regels op grond van de WW. De periode waarover WTV geldt, telt mee voor de opbouw van nieuwe rechten op grond van de WW. Indien er tussen de aanvang van de WTV en de beëindiging van een dienstverband een periode van (ten minste) 26 weken ligt, heeft de WW-uitkering die tijdens de WTV wordt ontvangen geen gevolgen voor de duur van de uitkering na die beëindiging.

Om die reden hebben de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties afspraken gemaakt om na afloop van de WTV-periode, de arbeidsverhouding ten minste vier weken volledig in stand te houden, waarmee de WW-rechten van werknemers kunnen worden hersteld. Werkgevers en werknemersorganisaties hebben eveneens afgesproken dat werkgevers het loon doorbetalen voor die werknemers, die op grond van de criteria van de Werkloosheidswet geen aanspraak hebben op een uitkering.

Deze centrale afspraken zullen op het niveau van individuele ondernemingen tot uitdrukking moeten komen in een intentieverklaring bij de WTV-aanvraag. Daarin zal ook tot uitdrukking worden gebracht dat de WTV-periode zal worden benut voor scholing en eventuele detachering bij andere bedrijven met vacatures. Op die wijze wordt aangesloten bij het ingezette beleid voor scholing en worden arbeidsoverschotten in het ene bedrijf ingezet om arbeidstekorten bij andere bedrijven op te vangen. Daarbij kan de werkgever gebruik maken van het Centrum voor Werk en Inkomen en de mobiliteitscentra.

Als het verzoek om ontheffing 20 of meer werknemers betreft, gebeurt dit na instemming van en in samenwerking met de belanghebbende verenigingen van werknemers, en als die niet beschikbaar is, met een andere vertegenwoordiging van werknemers. Als het verzoek minder dan 20 werknemers betreft moet uit de aanvraag blijken dat de werkgever overleg heeft gevoerd met de vertegenwoordiging van werknemers, waar mogelijk de belanghebbende vereniging van werknemers.

De regeling geldt voor werknemers met zowel een vast als een tijdelijk contract, zolang het contract loopt en er WW-rechten bestaan. Loopt het tijdelijke contract binnen de periode waarvoor WTV is aangevraagd af, dan is de keuze aan de werkgever om het contract (tijdelijk) te verlengen en daarmee de werknemers onder de WTV te (blijven) brengen.

De beoogde regeling bevat de volgende hoofdelementen:

- Een bedrijf met een acute en zware terugval in de vraag kan een beroep doen op de regeling.
- Hoofdcriterium is dat de omzet in de 2 maanden voorafgaand aan de aanvraag (bijvoorbeeld oktober en november 2008) minimaal 30% is gedaald ten opzichte van de 2 maanden daarvoor (augustus en september 2008), waarbij de verdeling van de daling over de maanden niet relevant is.
- Om te voorkomen dat seizoensinvloeden die tot het normale ondernemingsrisico behoren daarbij een rol kunnen spelen moet wat betreft de omzetzijde van ten minste 30% een vergelijking worden gemaakt met de ontwikkeling in dezelfde periode van 2x2 maanden

een jaar eerder. Dus als er bijvoorbeeld in de periode oktober en november 2007 een omzetzdaling is ten opzichte van augustus en september 2007, dan moet deze daling ten minste 30% minder zijn dan de daling in 2008.

- De omzetzdaling moet worden aangetoond met een accountantsverklaring.
- Het aantal werknemers dat per bedrijf onder de regeling kan worden gebracht wordt gerelateerd aan de omzetzdaling volgens het hoofd-criterium. Daalt de omzet met bijvoorbeeld 35%, dan kan voor 35% van de totale arbeidsuren van de rechtspersoon WTV worden aangevraagd.
- Bij de aanvraag wordt een verklaring met inspanningsverplichting tot scholing en detachering gevoegd, waarbij gebruik kan worden gemaakt van CWI/mobiliteitscentra. Betrokkenheid van een vertegenwoordiging van werknemers dient uit de aanvraag te blijken.
- Bovendien verklaart de werkgever om gedurende de WTV-periode het loon door te betalen voor die werknemers die geen toegang tot de WW hebben.
- Tevens voegt de werkgever een verklaring toe met inspanningsverplichting om de arbeidsverhouding met de werknemers voor wie gebruik is gemaakt van de ontheffing, na afloop daarvan, ten minste vier weken volledig te herstellen waarmee de WW-rechten van werknemers kunnen worden hersteld.
- Wanneer een werknemer voor zijn volledige werktijd werktijdverkortening heeft gekregen, zal hij na 6 weken zich moeten inschrijven bij het CWI en heeft hij een sollicitatieplicht.
- Bij elke aanvraag is een lijst van de namen van werknemers, voor wie toepassing van de regeling wordt verzocht.
- Na 6 weken bestaat de mogelijkheid om te verlengen, daarna is nog 2x verlenging mogelijk (in totaal dus maximaal 24 weken beroep op de regeling).
- Bij elke verlenging wordt de omzetzdaling herijkt en moet worden aangetoond dat de omzetzdaling nog steeds tenminste 30% is ten opzichte van de eerdere referentieperiode. Dus: als in bijvoorbeeld januari 2009 een verlenging wordt aangevraagd, moet in de maanden november–december 2008 de omzetzdaling tenminste nog 30% zijn ten opzichte van de maanden augustus–september 2008 (plus de voorwaarde om seizoensinvloeden uit te bannen). Is de omzetzdaling bij verlenging gedaald van bijvoorbeeld 50% naar 40%, dan kan voor de verlenging voor 40% van het totaal van de arbeidsuren WTV worden aangevraagd in plaats van de oorspronkelijke 50%.
- Het is bij een verlengingsaanvraag niet mogelijk om het aantal uren waarvoor reeds ontheffing is gegeven uit te breiden. Immers na 1 januari 2009 staat de regeling ook voor andere ondernemingen niet meer open.
- Bij elke verlenging is hiervoor een geactualiseerde accountantsverklaring vereist.
- Per rechtspersoon is maximaal één keer een beroep op de regeling mogelijk.
- De regeling staat tot 1 januari 2009 open voor aanvragen of zoveel eerder tot het aantal van 20 000 ontheffingen op fulltime basis is bereikt. Dit komt neer op een budgettair beslag van ongeveer € 200 mln. Bij overschrijding van deze 20 000 ontheffingen in full time eenheden raakt de regeling voorbij het doel dat met deze bijzondere beleidsregels wordt beoogd en worden er geen ontheffingen meer verleend.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner