

Publicatie Beleidsregels ontslagtaak CWI: een effectevaluatie

Een evaluatieonderzoek onder intermediairs naar bekendheid, gebruik en waardering na de externe openbaarmaking door CWI van de beleidsregels ter uitvoering van de wettelijke ontslagtaak

Afstudeerscriptie van A.A.J. Kouwenhoven (studentnummer 37589) in het kader van de Part-time Master Bestuurskunde van de Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam onder begeleiding van prof. dr. P.H.M. van Hoesel.

Rotterdam, juli 2007

Inhoudsopgave

1.	Managementsamenvatting.....	4
2.	Voorwoord.....	6
3.	Inleiding.....	7
4.	Probleem.....	8
4.1	CWI: een uitvoeringsorganisatie binnen de SUW-keten.....	8
4.2	Probleemanalyse.....	9
4.2.1	Discussie over de plaats van het ontslagrecht.....	10
4.2.2	Plaats CWI binnen het ontslagrecht.....	11
4.2.3	Van handboek naar beleidsregels.....	12
4.2.4	Belang CWI bij bekendmaking en de evaluatie daarvan.....	15
4.3	Juridisch kader.....	15
4.4	Werkproces totstandkoming beleidsregels.....	18
4.5	Doelstelling.....	18
4.6	Probleemstelling.....	19
4.6.1	Centrale onderzoeksvraag.....	19
4.6.2	Deelvragen.....	19
5.	Beleids­theorie CWI.....	21
5.1	Beleids­theorie als theoretisch concept.....	21
5.2	Finale relaties.....	22
5.3	Causale relaties.....	23
5.4	Normatieve relaties.....	25
5.5	De gereconstrueerde beleids­theorie.....	27
6.	Theoretisch kader.....	28
6.1	De te gebruiken theorie.....	28
6.2	Communicatietheorie.....	29
6.2.1	Massacommunicatie.....	29
6.2.2	Overheidscommunicatie.....	30
6.3	Netwerktheorie.....	33
7.	Methodologisch onderzoekskader.....	36
7.1	Type onderzoek.....	36
7.2	Onderzoeksmethode.....	37
7.3	De vragenlijst als hoofdonderzoeks­instrument.....	38
8.	Empirisch onderzoek.....	39
8.1	Omschrijving onderzoekseenheden.....	39
8.2	Descriptie empirisch materiaal.....	39
8.3	Analyse empirisch materiaal.....	44

9. Resultaten empirisch onderzoek	48
10. Reflectie.....	51
10.1 Beleidstheorie, theoretische noties en onderzoeksresultaten	51
10.2 Persoonlijke reflectie	53
11. Aanbevelingen.....	54
12. Bijlagen	56
12.1 Overzicht afkortingen	56
12.2 Geraadpleegde literatuur.....	57
12.3 Lijst van geïnterviewden	59
12.4 Overzichtstabellen	60
12.5 Vragenlijst onderzoek	62

'Wetgeving en de uitvoering van wetten staat niet gelijk aan beleid maken en de uitvoering ervan.' ¹ H.M. Post en J. Schmidt in *Beleidsonderzoek in Nederland*.

1. Managementsamenvatting

In oktober 2005 heeft CWI het beleid ter ondersteuning van de uitvoering van de wettelijke ontslagtaak officieel gepubliceerd en vervolgens breed gecommuniceerd. Het beleid is neergelegd in de Beleidsregels Ontslagtaak CWI. CWI heeft behoefte aan inzicht in de externe effecten van de bekendmaking. De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Tot welke externe effecten heeft de bekendmaking van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI geleid bij de bij de CWI-ontslagprocedure betrokken partijen? Deze effecten hebben betrekking op bekendheid met, gebruik en waardering van en gedragsveranderingen door de beleidsregels.

De effectevaluatie is wetenschappelijk onderbouwd door de reconstructie van de door CWI gehanteerde beleidstheorie (hoofdstuk 5) na een voorafgaande probleemanalyse en de formulering van onderzoeksvragen (hoofdstuk 4). De theoretisch inbedding is gelegen in noties uit de communicatie- en netwerktheorie (hoofdstuk 6) en de gekozen methodologie is verantwoord in hoofdstuk 7. Belangrijkste onderzoeksinstrument vormde het gebruik van een vragenlijst (bijlage 12.5). De beschrijving en analyse van de onderzoeksresultaten staan in hoofdstuk 8 resp. 9, terwijl hoofdstuk 11 de aanbevelingen voor CWI bevat. Het geheel wordt afgerond met een reflectie in hoofdstuk 10. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van CWI en geplaatst in het kader van het afstudeertraject bestuurskunde van de onderzoeker.

De vragenlijst is voorgelegd aan een representatieve groep van 1.690 intermediairs (gemachtigden optredend voor werkgever of werknemer) die recent betrokken zijn geweest bij een CWI-ontslagprocedure. De respons is hoog met 723 ingevulde vragenlijsten (42,8%). Het grootste deel van de respondenten is afkomstig uit de juridische beroepsgroepen, zoals advocatuur (40%), maar ook accountancy en de advies- en administratiekantoren zijn elk met 13% vertegenwoordigd. In totaal is 83,1 % van de respondenten bekend met het bestaan van de beleidsregels. De website van CWI vormt voor 67,8 % de belangrijkste bron voor raadpleging. Opvallend is dat 53,9% aangeeft publicatie in boekvorm wenselijk te achten. De frequentie van raadpleging is behoorlijk: 13,1 % meer dan 10 keer per jaar, 18,8 % 6 – 10 keer per jaar en 54,4 % 2 – 5 keer per jaar.

De tevredenheid is gemeten op basis van een aantal gebruikersaspecten. Deze lopen niet ver uiteen. Het hoogste scoort taalgebruik met een 7,2 en het laagst volledigheid met een 6,6. De andere aspecten liggen tussen beide in (oplopend van omvang, actualiteit, inhoud, overzichtelijkheid tekst, hoofdstukindeling tot bruikbaarheid).

De ervaren inhoudelijke ondersteuning scoort op een vijfpuntsschaal oplopend van voorspelbaarheid uitkomst (2,9), begrijpelijkheid beslissing, vaststellen ontslaggrond, mee te sturen bijlagen, opstellen aanvraag of verweer, uitleg toetsingskader tot aan onderbouwing aanvraag of verweer (3,4). Er is sprake van reëel ervaren ondersteuning. De scores liggen iets lager als het gaat om de vraag of de beleidsregels invloed hebben gehad op de CWI-procedure. Op een zelfde vijfpuntsschaal loopt dit op van keuze voor CWI (2,3), snelheid CWI, uniforme uitvoering, kwaliteit tot aan transparantie (3,0).

De respondenten geven de beleidsregels een gemiddeld rapportcijfer van 7,1. Dit is relevant hoger dan de 6,8 uit het Klanttevredenheidsonderzoek van CWI onder alleen werkgevers. Er zijn weinig onvoldoendes (3,7%) en de scores liggen het hoogst bij vakbondsorganisaties, direct gevolgd door de advocatuur.

Op basis van een nadere analyse van de gegevens is een aantal aanbevelingen opgesteld voor CWI. De belangrijkste aanbevelingen samengevat:

1. De ingeslagen weg kan succesvol worden voortgezet. Bekendheid bij de belangrijkste gebruikers is hoog en frequent wordt gebruik gemaakt van de beleidsregels. Er zijn geen aanwijzingen gevonden die nopen tot ingrijpende aanpassingen.
2. De mate waarin de beleidsregels op de website worden geraadpleegd (nu afgerond 68%) kan hoger en past binnen de communicatiestrategie van CWI om zoveel mogelijk via werk.nl af te doen. Meer en gerichte voorlichting hierover is (en blijft) noodzakelijk.
3. Publicatie van de beleidsregels in boekvorm is wenselijk. Daarnaast is er spontane belangstelling voor een emailtendering bij wijzigingen in de beleidsregels.
4. De gepleegde voorlichtingsactiviteiten over (onder meer) de beleidsregels dragen in grote mate bij aan de bekendheid van de beleidsregels, maar ook aan de waardering. De beleidsregels bieden een reële ondersteuning tijdens de ontslagprocedure. Deze dienen te worden gehandhaafd en waar mogelijk en zinvol te worden uitgebreid.

2. Voorwoord

De behoefte om 'iets meer te willen weten over beleid' vormde de aanleiding om na 18 jaar weer in de collegebanken plaats te nemen. Of dit gelukt is, laat ik aan de lezer ter beoordeling over. Ik constateer in ieder geval dat ik met veel plezier het parttime masterprogramma bestuurskunde heb gevolgd met veel waardering voor de wijze waarop het curriculum vorm is gegeven. Het heeft mij goed gedaan. Niet alleen vakinhoudelijk, maar ook geestelijk vormde het een opkikker en tegelijk een uitdaging. Naast 'juristerij' staat nu ook 'bestuurskunde' aan mijn horizon.

In mijn dagelijkse werkzaamheden ben ik werkzaam bij CWI¹ en uit dien hoofde nauw betrokken bij de totstandkoming van de beleidsregels en de publicatie daarvan. Ter afronding van de studie heb ik in het kader van het afstudeeronderzoek de onderhavige effectevaluatie bij CWI naar de effecten van de bekendmaking van de beleidsregels uitgevoerd. Dit betekende een goede toegang tot bronnen en inhoud, maar tegelijk ook de noodzaak om zoveel mogelijk 'afstandelijk' het onderzoek uit te voeren.

Ik ben CWI erkentelijk voor het optreden als opdrachtgever voor dit onderzoek en de daartoe gegeven ondersteuning en middelen. Dank aan het secretariaat en met name Lida Overmeire voor de uitgebreide en accurate ondersteuning. De onderzoeksresultaten konden worden ontsloten dankzij collega Harry Manni en zijn SPSS-vernuft.

Een woord van dank aan mijn begeleider Peter van Hoesel. De twee inspirerende begeleidingsgesprekken en vooral zijn subtiele bijsturingen per email die hebben bijgedragen aan het voorliggende resultaat zullen mij bijblijven. Speciale dank aan Arthur Ringeling. Niet alleen omdat hij als tweede lezer heeft willen optreden, maar vooral omdat hij mij zal bijblijven als leermeester en inspirator voor het ontwikkelen van de liefde voor het vak bestuurskunde.

Tot slot bijzondere dank aan Hetty voor haar continue morele steun, zachte dwang, geduld, luisterend oor, meelesen en Bourgondische verwennerij tijdens de schrijfdagen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Alfons Kouwenhoven

¹ De onderzoeker is werkzaam als senior beleidsjurist op de landelijke stafafdeling Arbeids- en Ontslagrecht van CWI Juridische Zaken.

3. Inleiding

CWI is een uitvoeringsorganisatie in de sociale zekerheid en richt zich op de arbeidsmarkt. Een van haar taken daarbij is het uitvoeren van de wettelijke ontslagprocedure. Ter ondersteuning van de uitvoering is vanaf 2002 door CWI geleidelijk aan een uitvoeringsbeleid ontwikkeld en vastgesteld voor deze ontslagtaak. Dit heeft geresulteerd in een externe bekendmaking ervan in oktober 2005.

Voor CWI is dit een belangrijke gebeurtenis geweest en het kan als een mijlpaal in de ontwikkeling worden gezien. CWI hecht er aan om inzicht te krijgen in hoeverre de openbaarmaking van de beleidsregels heeft geleid tot een grotere bekendheid van het uitvoeringsbeleid bij werkgevers, werknemers en hun intermediairs.² Het gaat dan niet alleen om bekendheid, maar ook om aspecten als gebruik, ervaren ondersteuning en waardering. Dit heeft geleid tot de opdracht voor het onderhavige evaluatieonderzoek.

Dit empirisch gerichte onderzoek heeft als voornaamste doel het leveren van een kwantitatieve analyse van de effecten van de bekendmaking op de onderdelen bekendheid, gebruik en waardering. Ter verklaring wordt gebruik gemaakt van een aantal noties uit de communicatietheorie.

Tegelijk wordt voor een goed begrip aandacht besteed aan de context waarbinnen CWI zich bevindt. De arbeidsmarkt en de werking daarvan staan continu in de schijnwerpers en CWI neemt daar een centrale positie bij in. Ondernemers, vakbonden en politiek volgen nauwgezet wat CWI doet en CWI is geregeld onderwerp van discussie. Deze omgeving is mede bepalend voor hoe CWI omgaat met de bekendmaking van de beleidsregels. De netwerktheorie wordt gebruikt voor een beschrijving van deze omgeving.

Hoofdstuk 4 begint met een beschrijving van CWI als uitvoeringsorganisatie (§ 4.1), gevolgd door de probleemanalyse (§ 4.2), het juridisch kader (§ 4.3) en het werkproces (§ 4.4). De doelstelling van het onderzoek (§ 4.5) en de daarin vervatte onderzoeksvragen (§ 4.6) ronden dit hoofdstuk af.

² Onder intermediairs wordt hier verstaan professionals die meermaals betrokken zijn bij ontslagprocedures bij CWI. Het gaat met name om juridische rechtsbijstandverleners, zoals advocaten, juristen bij een vakbond, brancheorganisatie of rechtsbijstandverzekeraars, maar ook om dienstverleners uit de accountancy, administratiekantoren en consultancy. Daarnaast kan het gaan om professionals op HRM-gebied al dan niet in dienst bij (grotere) werkgevers.

De beleidstheorie komt in hoofdstuk 5 aan bod en wordt gevolgd door het gebruikte theoretisch kader in hoofdstuk 6 en het methodologisch onderzoek in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 omvat het empirisch onderzoek en hoofdstuk 9 de resultaten van dit onderzoek. Het geheel wordt afgerond met een aantal conclusies in hoofdstuk 10 en aanbevelingen in hoofdstuk 11.

Voor een goed begrip en de leesbaarheid hier alvast de centrale onderzoeksvraag, zoals deze op basis van de probleemanalyse is opgesteld:

‘Tot welke externe effecten heeft de bekendmaking van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI geleid bij de bij de CWI-ontslagprocedure betrokken partijen? Deze effecten hebben betrekking op bekendheid met, gebruik en waardering van en gedragsveranderingen door de beleidsregels.’

4. Probleem

4.1 CWI: een uitvoeringsorganisatie binnen de SUWI-keten

De Centrale Organisatie Werk en Inkomen (CWI) is een van de uitvoeringsorganisaties³ binnen de keten van werk en inkomen die tot stand is gekomen door de invoering in 2002 van de nieuwe structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. CWI heeft daarin een centrale plaats als het gaat om de toegang tot de arbeidsmarkt (werk) en de sociale zekerheid (inkomen). Tot de taken van CWI behoren onder meer de inschrijving en registratie van werkzoekenden, het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, re-integratie van moeilijk bemiddelbare groepen werkzoekenden, de uitkeringsintake voor de Werkloosheidswet (WW) ten behoeve van UWV, respectievelijk de Wet Werk en Bijstand (WWB) voor de gemeenten en het verzamelen en analyseren van informatie voor het bevorderen van een goed functionerende arbeidsmarkt. CWI gaat daarbij veelvuldig samenwerkingsverbanden aan met marktpartijen als uitzendbureaus, re-integratiebedrijven en brancheorganisaties. CWI is daarnaast uitvoerder voor de verlening van tewerkstellingsvergunningen op basis van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV)⁴ en de indicatiestelling op basis van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).

³ De andere uitvoeringsorganisaties binnen de keten zijn UWV, SVB en de gemeenten.

⁴ De WAV legt aan een werkgever in een aantal gevallen de verplichting op om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen voordat hij buitenlandse werknemers in Nederland mag laten werken. Het gaat met name om werknemers van buiten de Europese Unie, maar ook voor de nieuw toegetreden Midden- en Oost-Europese landen gelden (minder strenge) toelatingseisen. Deze taak wordt door CWI JZ uitgevoerd.

Een in omvang kleinere taak behelst de uitvoering van de wettelijke ontslagprocedure op basis van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA).⁵ Het is een werkgever niet toegestaan om een arbeidsverhouding met een werknemer op te zeggen, tenzij deze werkgever beschikt over voorafgaande toestemming van CWI. Binnen CWI is de bedrijfs-eenheid Juridische Zaken (CWI JZ) belast met de uitvoering van deze wettelijke taak.⁶ Dit gebeurt vanuit 15 uitvoeringslocaties⁷ verspreid over het land met een centraal hoofdkantoor in Zoetermeer. Met de feitelijke uitvoering zijn belast de (senior) ontslagconsulenten. De ontslagconsulent beoordeelt een ontslagaanvraag op compleetheit en stelt indien nodig aanvullende vragen, waarna de ontslagprocedure formeel begint. De werknemer ontvangt alle stukken en wordt in de gelegenheid gesteld om verweer te voeren. De ontslagconsulent beoordeelt of er een tweede ronde van hoor en wederhoor noodzakelijk is, dan wel of de zaak aan de Ontslagadviescommissie (OAC) kan worden voorgelegd. De formele beslissing wordt genomen door het locatie- of districtshoofd en wordt gelijktijdig met de door de ontslagconsulent opgestelde motivering aan partijen⁸ toegezonden. Dit is ook gelijk een eindbeslissing. Er is namelijk geen bezwaar of beroep mogelijk tegen een beslissing van CWI in het kader van de ontslagprocedure.

4.2 Probleemanalyse

Voor de probleemanalyse is onder meer gebruik gemaakt van beschikbare (interne) stukken van CWI en is een aantal diepte-interviews⁹ gehouden. Voor de analyse is gebruik gemaakt van de visie / duiding door de geïnterviewden van bepaalde aspecten. De bekendmaking van de beleidsregels wordt door CWI duidelijk geplaatst in een breder perspectief en om die reden wordt daar eerst op ingegaan.

⁵ Artikel 6 lid 1 BBA is de wettelijke basis. Zie het juridisch kader in § 4.3 voor een uitgebreide toelichting.

⁶ CWI JZ is naast de ontslagtaak en de WAV belast met onder meer bezwaar en beroep indicatiestelling WSW, ontslagadvisering WSW en, werkgeversbezoeken in opdracht van het ministerie van SZW bij een verzoek om werktijdverkorting.

⁷ Door de aantrekkelijke economie en diverse maatregelen om formele ontslagprocedures (gericht op het veiligstellen van een werkloosheidsuitkering) terug te dringen, is het aantal ontslagaanvragen in 2005 en 2006 fors afgenomen. Dit heeft naar verwachting onder meer tot gevolg dat het aantal uitvoeringslocaties in de loop van 2007 fors zal dalen.

⁸ Niet alleen de aanvrager (de werkgever), maar ook de werknemer is partij bij de ontslagprocedure. Beiden en de eventuele intermediairs krijgen (een afschrift van) de beslissing.

⁹ Zie § 5.1. De resultaten van de interviews zijn ook gebruikt voor het reconstrueren van de beleidstheorie. § 12.3 bevat een overzicht van de geïnterviewde personen.

4.2.1 Discussie over de plaats van het ontslagrecht

Al enkele decennia loopt er een discussie over de inrichting van het Nederlandse ontslagstelsel. Nederland kent als vrijwel enig land in de wereld een preventief ontslagstelsel, dat ook nog dual is. Preventief houdt in dat voor een eenzijdig en rechtsgeldig ontslag vooraf instemming moet worden verkregen van een derde.¹⁰ Dual houdt in dat deze instemming kan worden verkregen via twee verschillende routes: ofwel toestemming van CWI voor opzegging van de arbeidsverhouding, ofwel ontbinding van de arbeidshouding door de kantonrechter.

De ontslagprocedure staat opnieuw midden in de juridische, sociaaleconomische en politieke belangstelling, terwijl de discussie tot 2000 vooral onder arbeidsrechtjuristen werd gevoerd. Door werkgevers is na de economische neergang in de periode 2001 – 2003 aangegeven dat de arbeidsmarkt gezonder en goedkoper diende te worden. Dit betekent een flexibeler ontslagrecht, lagere ontslagvergoedingen dan nu moeten worden betaald op basis van de kantonrechtersformule¹¹ en een korter, activerender recht op WW. Nieuw in de discussie is de koppeling van ontslag aan het recht op WW. Door zowel de Stichting van de Arbeid¹², als de SER¹³ is hierover aan de regering geadviseerd en dit heeft geleid tot de indiening van een wetsvoorstel WW en ontslagrecht'.¹⁴ In maart 2006 is de ontslagprocedure bij CWI ingrijpend gewijzigd door de invoering van afspiegeling als verplicht criterium voor het bepalen van de ontslagvolgorde bij bedrijfseconomische ontslagen.¹⁵ Sinds oktober 2006 kent de WW een

¹⁰ Dit staat naast de andere eenzijdige beëindigingsmogelijkheden als ontslag op staande voet en ontslag tijdens de proeftijd.

¹¹ De kantonrechtersformule is een Aanbeveling aan alle kantonrechters, welke is vastgesteld in de plenaire vergadering van de Kring van Kantonrechters op 8 november 1996 en in werking getreden op 1 januari 1997. Nadien zijn er enkele verfijningen aangebracht. De formule heeft eenduidige vaststelling van de hoogte van de ontbindingsvergoeding bewerkstelligd, maar is ook gaandeweg een vaste norm geworden. De Aanbeveling is te raadplegen op www.rechtspraak.nl.

¹² Stichting van de Arbeid, *Advies inzake een heroverweging van de anciënniteitsregel bij bedrijfseconomisch ontslag*, publicatienr. 13/04, Den Haag: Stichting van de Arbeid, 2004.

¹³ SER, *Advies Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*, publicatienr. 05/05, Den Haag: SER, 2005 en SER, *Advies Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet*, publicatienr. 05/06, Den Haag: SER, 2005.

¹⁴ Tweede Kamer, Wet tot 'Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel en wijziging van het ontslagrecht (Wet wijziging WW-stelsel en ontslagrecht)', Kamerstukken TK, 2005-2006, 30370.

¹⁵ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 december 2005, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/IR/2005/97604 tot wijziging van het Ontslagbesluit, Stcrt. 13 december 2005, nr. 242, p. 24. Andere wijzigingen behelzen het vervallen van anciënniteit als criterium voor het bepalen van de ontslagvolgorde en invoering van de mogelijkheid dat de vakbonden een verklaring afleggen over de bedrijfseconomische noodzaak, zodat CWI dit niet meer hoeft te toetsen.

kortere uitkeringsduur waarvan een activerende werking wordt verwacht, en een veel lichtere toetsing op verwijtbaarheid van de werkloosheid dan voorheen. Veel zogenoemde formele ontslagprocedures bij CWI en de kantonrechter, uitsluitend gericht op het veiligstellen van het recht op een werkloosheidsuitkering, zijn niet meer nodig. Dit leidt tot een besparing van 80 tot 100 miljoen euro op jaarbasis aan ontslagkosten voor werkgevers en uitvoeringskosten voor het rijk.¹⁶

4.2.2 Plaats CWI binnen het ontslagrecht

Onder deze omstandigheden is het voor CWI belangrijk om duidelijk aan te geven hoe zij invulling geeft aan de wettelijke ontslagtaak. In het verleden is de wijze waarop door de rechtsvoorgangers van CWI uitvoering is gegeven aan de ontslagtaak aanleiding geweest voor discussie over het bestaansrecht van het preventieve ontslagstelsel. De discussie gaat nu over de gewenste complete structuur en om principiële keuzes, waarbij het voortbestaan van het preventieve ontslagstelsel serieus en hoog op de agenda staat.¹⁷

Openheid, duidelijkheid, uniformiteit, rechtszekerheid en een zorgvuldige ontslagprocedure zijn voor CWI van groot belang. Dit past binnen de missie, zoals CWI deze voor zichzelf heeft geformuleerd:

'CWI wil de veerkracht van de economie versterken door actief bij te dragen aan het goed functioneren van de arbeidsmarkt en aan een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie.'

De missie is vertaald in een vijftal doelstellingen, waarvan de volgende twee voor dit onderzoek van belang zijn:

- CWI ondersteunt werkgevers bij het vervullen van hun vacatures. En CWI verleent ontslag- en tewerkstellingsvergunningen aan werkgevers;
- CWI is innovatief en effectief. CWI biedt nieuwe vormen van klantgerichte dienstverlening aan die aansluiten op de arbeidsmarkt van nu en morgen.

Binnen deze doelstellingen past bekendmaking van het gehanteerde uitvoeringsbeleid bij de toetsing van ontslagaanvragen. Tevens draagt publicatie bij aan de managementdoelstelling

¹⁶ TK, 2005-2006, 30370, *Memorie van toelichting*, paragraaf 9.4 en 9.6.1.

¹⁷ De SER zou in het kader van het advies over het middellange termijnbeleid ook adviseren over de inrichting van het ontslagrecht, maar medio december 2006 is besloten hierover niet te adviseren. Partijen binnen de SER konden niet komen tot overeenstemming. Het coalitieakkoord van kabinet Balkenende IV van 7 februari 2007 sluit een herziening niet uit, zodat onzekerheid over het voortbestaan van de ontslagtaak blijft.

'CWI is een effectieve, doelmatige, klantgerichte, innovatieve en transparante organisatie'.¹⁸ En passant wordt ook tegemoet gekomen aan een vraag van buitenaf (vooral intermediairs) om inzicht te verschaffen in de gehanteerde beleidsinstructies.

CWI is een uitvoeringsorganisatie en het ontslagbeleid wordt vastgesteld door de Minister van SZW via het Ontslagbesluit. SZW treedt daarbij op als 'opdrachtgever', hoewel van belang is dat er hier sprake is van een aan CWI geattribueerde bevoegdheid en niet van delegatie (laat staan mandaat). Door SUWI is er in 2002 een heldere scheiding aangebracht tussen beleid en uitvoering en geldt CWI als een verzelfstandigd overheidsorgaan. Maar of er sprake is van een 'zuivere' verzelfstandiging kan worden betwijfeld. De RDA¹⁹ was autonoom in de uitoefening van de ontslagtaak, maar wel vallend onder het ministerie van SZW. Er is een centrale aansturing voor in de plaats gekomen, waardoor – naar het zich laat aanzien – er nu sprake is van een uniforme uitvoering van de ontslagtaak.

CWI lijkt te voldoen aan de verzelfstandigingsparadox van Kickert.²⁰ Een organisatorische scheiding omwille van een wenselijk geachte functionele scheiding: beleid ligt bij SZW en uitvoering bij CWI. Hierna zal uitvoerig worden ingegaan op de wijze waarop dit gestalte heeft gekregen, maar het is goed om in het achterhoofd te houden dat met verzelfstandiging van de uitvoering juist het creëren van afstand tussen beleid (het departement) en politiek enerzijds en uitvoering anderzijds is beoogd. Het tegenovergestelde doet zich hier voor: CWI acht het noodzakelijk om (aanvullend) uitvoeringsbeleid op te stellen, participeert in allerlei netwerken waarin ook beleidsmatige vragen aan de orde komen en stelt zich op als een actieve en zelfstandige speler.

4.2.3 Van handboek naar beleidsregels

Alle geïnterviewden benadrukken dat met de vorming van CWI in 2002 een proces is ingezet waarbij afscheid is genomen van een tijdperk waarin vanuit 18 locaties autonoom invulling werd gegeven aan de ontslagtaak, waarbij onderlinge afstemming alleen op basis van vrijwilligheid (en daarmee vrijblijvendheid) plaatsvond. Vanuit een situatie van ongebondenheid, gevoelde afstand tot elkaar en de landelijke arbeidsvoorzieningsorganisatie, de 'eigen' jarenlang gehanteerde uitvoerings- en interpretatiewijzen, verschillen in kwaliteit en cultuur was het noodzakelijk om in een kort tijdsbestek een grote omslag te maken.

¹⁸ CWI Raad van Bestuur, *Partner CWI, Meerjarenbeleidsplan 2005-2009*, Amsterdam: CWI, 2004, p. 22-24.

¹⁹ De Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening (RDA) was de rechtsvoorganger van CWI.

²⁰ Kickert W.J.M. e.a., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten – Over publiek management van hybride organisaties*, Alphen a/d Rijn: Samson, 1998, p. 64-65.

De beginperiode kenmerkt zich door een grote interne gerichtheid op vrijwel alle onderdelen van de organisatie: personeelsmutaties, functiewijzigingen, samenvoeging van locaties, invoering uniform referentiewerkproces, centrale, hiërarchische aansturing, nieuwe overlegstructuur, logistiek etc. In 2002 was er nagenoeg geen beleidsmatige aandacht mogelijk.

Aanleiding tot de ontwikkeling van de beleidsregels vormt een rapport van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI)²¹ in 2002, waarin wordt geconcludeerd dat CWI niet overal uniform werkte en de schriftelijke neerslag van het beleid fragmentarisch was. Uniformiteit en rechtszekerheid zouden daardoor in het gedrang kunnen komen. De constatering van IWI was duidelijk: '... CWI geen beleidsregels vastgesteld. Ook haar rechtsvoorgangers hadden dergelijke beleidsregels niet'.²² Het oordeel was even helder: 'Teneinde te komen tot de waarborgen voor een uniforme uitvoering en gelijke behandeling van gelijke gevallen, zal CWI nadere maatregelen moeten treffen, waarvan de bekendmaking van gemaakte beleidskeuzes en het opstellen en beschikbaar stellen van interne werkinstructies voorbeelden zijn. De inspectie vertrouwt erop dat de CWI deze waarborgen tot stand brengt'.²³

Voor CWI betekende dit een heldere opdracht om nadere maatregelen te treffen waaronder de bekendmaking van beleidsregels.²⁴ Een interne werkgroep is daarop in zomer 2002 aan de slag gegaan om de bestaande notities, instructies en werkwijzen te verzamelen, te bespreken en vervolgens te (her)schrijven. Niet alleen de best practices zijn bij elkaar gebracht, maar ook de 'witte' vlekken zijn beleidsmatig ingevuld. Dit is uiteindelijk neergelegd in enkele tientallen notities, die zijn vastgesteld door het management van CWI JZ. Intern wordt sinds oktober 2003 gewerkt met een Handboek ontslagtaak CWI. Alle ontslagconsulenten gaan er mee aan de slag en de ervaringen zijn overwegend positief. Het Handboek biedt houvast, samenhang, transparantie, waarborgt uniformiteit en voorziet daarmee in duidelijke behoeftes.

De verdere ontwikkeling, uitbouw en onderhoud van het Handboek levert nieuwe impulsen. Bekendmaking van het beleid is in de periode 2002 – 2003 niet expliciet aan de orde ge-

²¹ IWI, *CWI en ontslagzaken – De toets aan de herplaatsingsverplichting van werkgevers bij ontslagvergunning voor oudere werknemers*, Zoetermeer: IWI, oktober 2002. Aanleiding tot dit rapport vormde een grote en politiek gevoelige collectieve ontslagzaak bij KPN met enkele duizenden ontslagaanvragen. Mede op verzoek van CWI heeft IWI dit onderzoek ingesteld.

²² IWI (2002), a.w., p. 18.

²³ IWI (2002), a.w., p. 27.

²⁴ De meeste geïnterviewden zien het IWI-rapport als een katalysator en een belangrijk extern signaal.

weest. De externe bekendmaking stond geenszins voorop bij het vastleggen en het opstellen van de beleidsregels. Het was hooguit een mogelijkheid voor de toekomst.

IWI heeft in 2004 een vervolgonderzoek naar de uitvoering van de ontslagtaak gedaan.²⁵ IWI 'vindt de ontwikkeling van het handboek een duidelijke waarborg voor een uniforme uitvoering'²⁶ en oordeelt verder 'dat een bepaalde mate van subjectiviteit inherent is aan de redelijkheidstoets die aan de uitvoering van de ontslagtaak ten grondslag ligt. Hierdoor is het lastig om op dit punt volstreekte uniformiteit na te streven. De inspectie is van mening dat CWI op dit punt de juiste maatregelen treft om uniformiteit zoveel mogelijk na te streven'.²⁷

In de loop van 2004 en 2005 is het Handboek verder uitgewerkt, er is ervaring mee opgedaan en het geheel is dermate uitgekristalliseerd dat externe publicatie mogelijk bleek. In 2004 komt het onderwerp voor het eerst expliciet op de beleidsagenda. In een vergadering van het managementoverleg CWI JZ wordt besloten tot het in principe niet bekend maken van het interne Handboek Ontslagtaak CWI en dat alleen bij een expliciet verzoek in uitzonderingsgevallen een notitie uit het Handboek extern bekend kan worden gemaakt.

Het houden van een landelijk congres door CWI JZ in oktober 2005 vormde de impuls om de beleidsregels extern bekend te maken. Het pr-aspect is een van de belangrijkste doelen geweest, naast het bieden van transparantie en facilitering aan werkgevers en werknemers. CWI JZ heeft zich deze doelen weliswaar gesteld, maar niet is voorzien in een meting daarvan of een expliciete evaluatie op dat moment, hoewel IWI al in 2004 aandacht heeft gevraagd voor meer planmatig werken.²⁸ Evenmin is een onderscheid aangebracht tussen specifieke externe doelgroepen, zoals advocaten of grote werkgevers. Als belangrijkste doelgroep is wel genoemd de intern met de ontslagtaak belaste CWI-medewerker.

Dit heeft geresulteerd in een formele bekendmaking van de beleidsregels per 1 oktober 2005 door middel van publicatie in de Staatscourant van het Besluit Beleidsregels Ontslagtaak CWI.²⁹ De formele benaming van het uitvoeringsbeleid is sindsdien Beleidsregels Ontslagtaak CWI (BOC).

²⁵ IWI, *Gelijke gevallen, gelijke behandeling? – Uitvoering van de ontslagtaak door CWI*, Den Haag: IWI, mei 2004.

²⁶ IWI (2004), a.w., p. 19.

²⁷ IWI (2004), a.w., p. 19.

²⁸ IWI (2004), a.w., p. 19.

²⁹ Besluit Beleidsregels Ontslagtaak CWI, Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen van 6 september 2005, CWI 2005/009, Stcrt. 7 oktober 2005, nr. 195, p. 11, nadien meermaals gewijzigd.

4.2.4 Belang CWI bij bekendmaking en de evaluatie daarvan

De BOC zijn van grote invloed op de wijze waarop de wettelijke ontslagtaak wordt uitgevoerd en in individuele ontslagprocedures wordt ingevuld. De bestaande regelgeving is beperkt van omvang en veel diende daarnaast beleidsmatig te worden ingevuld. Er zijn voor werkgevers en werknemers grote belangen mee gemoeid, bijvoorbeeld het voortbestaan van de onderneming versus het verlies van werk en inkomen. Het ontbreken van de mogelijkheid van bezwaar of beroep tegen een beschikking van CWI brengt een extra noodzaak met zich mee van een transparante en zorgvuldige procedure.

Het ontslagrecht is een dynamisch terrein, waarbij het gaat om vele tienduizenden ontslagprocedures per jaar bij CWI en de kantonrechter.³⁰ In de juridische literatuur wordt veel gepubliceerd over het arbeidsrecht, maar relatief weinig aandacht besteed aan de ontslagprocedure bij CWI. Pas na de publicatie van de BOC is in de juridische literatuur een merkbare stijging waarneembaar voor de CWI-ontslagprocedure, maar die heeft vooral betrekking op de materiële toetsingsnormen.

Voor CWI is dit te beperkt en gelet op de woelige omgeving is het wenselijk geacht om een breed, kwantitatief inzicht te verkrijgen van de effecten van de bekendmaking van de beleidsregels. Naar de opdrachtgever (SZW), naar werkgevers en werknemers (via hun organisaties) en naar de politiek toe. Dit zijn de voornaamste actoren binnen het ontslagnetwerk van CWI en het onderzoek beoogt gefundeerde resultaten en gegevens op te leveren over een deel van de ontslagtaak en de uitvoering daarvan.

4.3 Juridisch kader

CWI JZ is belast met een wettelijke taak, welke in de richting gaat van rechterlijke besluitvorming³¹. Het is een sterk juridisch ingestelde organisatie. Voor een goed beeld en begrip is hieronder zowel de beslispositie als de bestuursrechtelijke beleidsinbedding weergegeven.

Op basis van artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhouding 1945 (BBA) heeft een werkgever voor de opzegging van de arbeidsverhouding voorafgaande toestemming

³⁰ Het aantal ingediende ontslagaanvragen bij CWI resp. ingediende ontbindingsverzoeken bij de kantonrechter bedroegen in 2002 70.925 resp. 68.331, in 2003 85.881 resp. 78.491, in 2004 90.253 resp. 72.011, in 2005 74.634 resp. 67.608 en in 2006 48.614 resp. 54.213. Deze cijfers zijn ontleend aan de jaarlijkse ontslagstatistiek van SZW.

³¹ CWI is geen rechtsprekende instantie, maar een overheidsorgaan zij het met een eigen positie.

nodig van CWI.³² Het BBA geeft zelf geen nadere regels over de procedure en de te hanteren criteria, maar in artikel 6 lid 3 en 4 BBA is de mogelijkheid neergelegd voor de Minister van SZW om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. De Minister heeft hiervan gebruik gemaakt door het Ontslagbesluit³³ (Ob) vast te stellen. Deze ministeriële regeling bevat naast procedurevoorschriften ook inhoudelijke toetsingscriteria voor de beoordeling van een toestemmingsverzoek. Niet alleen de tekst van het Ontslagbesluit is van belang, maar ook de toelichting daarbij.³⁴

CWI kent een aantal eigen regelingen ter ondersteuning van de uitvoering van de wettelijke taken. Voor de ontslagtaak is van belang het Besluit werkgebieden CWI en een tweetal besluiten ter regeling van de werkzaamheden van de Ontslagadviescommissies.³⁵

Bij de totstandkoming van de nieuwe structuur voor de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid (SUWI)³⁶ op 1 januari 2002 is onder meer de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) opgericht. Die heeft tot gevolg gehad een centrale aansturing en uitvoering van de wettelijke ontslagtaak. De beslissing betreffende een verzoek om toestemming voor opzegging van de arbeidsverhouding wordt formeel genomen door de Voorzitter van de Raad van Bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen. Op basis van het Mandaatbesluit CWI 2004³⁷ zijn medewerkers op een lager niveau binnen CWI bevoegd om bij mandaat namens de Voorzitter te beslissen. In de praktijk gaat het om de districts- en de locatiehoofden.

³² Na het verlenen van een toestemming zal een werkgever nog wel het dienstverband moeten opzeggen. De toestemming om rechtsgeldig te kunnen opzeggen is 8 weken geldig.

³³ Ontslagbesluit, Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 december 1998, Directie Arbeidsverhoudingen, nr. AV/RV/98/38505, Stcrt. 1998, nr. 238, p. 12, nadien meermaals gewijzigd.

³⁴ Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 1999 is het Ontslagbesluit tien keer gewijzigd. Elke wijziging bevat een aparte toelichting, die voor een goed begrip van de betreffende wijziging van belang is. Door de vele wijzigingen met alle daarbij behorende toelichtingen is het voor de buitenwacht (soms) lastig te volgen. Een integrale herplaatsing van het Ob met één toelichting zou voor de praktijk wenselijk zijn, hoewel de BOC dit grotendeels ondervangt.

³⁵ Artikel 6 lid 4 BBA bepaalt dat CWI alvorens een beslissing te nemen vertegenwoordigers van in aanmerking komende organisaties van werkgevers en werknemers hoort. CWI heeft de samenstelling, benoeming en werkwijze van de OAC nader uitgewerkt in het Reglement ontslagadviescommissies CWI 2003, Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen van 17 juni 2003, CWI 2003/007, Stcrt. 1 juli 2003, nr. 123, p. 25 en in het Protocol ontslagadviescommissies CWI 2003, Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen van 17 juni 2003, CWI 2003/008, Stcrt. 1 juli 2003, nr. 123, p. 24.

³⁶ Wet SUWI, Stb. 2001, nr. 624, nadien meermaals gewijzigd.

³⁷ Stcrt. 2004, nr. 234.

CWI is een zelfstandig bestuursorgaan en behoort daarmee tot de centrale overheid. De bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn op CWI als publiekrechtelijke organisatie van toepassing met uitzondering van de bepaling over bezwaar en beroep. Voor de ontslagprocedure heeft dit tot gevolg dat het bestuursrecht, met daarin onder meer de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, volledig geldt. De opzegging van de arbeidshouding is echter een civielrechtelijke aangelegenheid, waarmee de overheid geen bemoeienis heeft. Dit maakt de CWI-ontslagprocedure tot een bijzonder verschijnsel in het sociaal-economische stelsel.

Artikel 1:3 lid 4 Awb omschrijft een beleidsregel als een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Het vaststellen van beleid is aan te merken als het nemen van een besluit.

Titel 4.3 Awb bevat specifieke bepalingen over beleidsregels. Artikel 4:81 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid. De wettelijke ontslagtaak is in artikel 6 lid 1 BBA rechtstreeks aan CWI opgedragen. CWI kan derhalve beleidsregels vaststellen, maar is daartoe niet verplicht.

Van belang is nog dat bij de motivering van besluiten slechts naar een vaste gedragslijn kan worden verwezen voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel, aldus artikel 4:82 Awb. Artikel 4:83 Awb bepaalt vervolgens dat bij de bekendmaking van een beleidsregel zo mogelijk het wettelijk voorschrift wordt vermeld waar dit uit voortvloeit. Voor de wettelijke ontslagtaak betreft dit artikel 6 lid 1 BBA.

Artikel 4:84 Awb geeft aan dat een bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een belanghebbende gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Beleidsregels moeten derhalve worden uitgevoerd en gevolgd, tenzij zich voornoemde situatie voordoet.

De algemene bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, zoals beleidsregels, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud daarvan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze, aldus artikel 3:42 lid 1 Awb. Lid 2 geeft

vervolgens aan dat, als volstaan wordt met een zakelijke weergave, het besluit zelf ter inzage moet worden gelegd onder vermelding van waar en wanneer.

Door CWI is besloten tot bekendmaking van de interne uitvoeringsinstructies en heeft gekozen om dit te doen binnen de hiervoor geschetste kaders van de Awb.

4.4 Werkproces totstandkoming beleidsregels

De wijze van publicatie is gebaseerd op een notitie van de landelijke stafafdeling³⁸ van CWI JZ, waarbij de gevolgde werkwijze van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) als voorbeeld is genomen. Sinds 1997 publiceert de SVB haar beleidsregels in boekvorm via een juridische uitgever. Het formele traject bestaat uit een vaststelling van de beleidsregels door een bestuurbesluit van de Raad van Bestuur van de SVB en publicatie daarvan in de Staatscourant, maar de beleidsvoorbereiding en materiële vaststelling vindt plaats binnen de beleidsafdeling van de SVB.

CWI kent de volgende procedurele werkwijze bij de totstandkoming van de beleidsregels:

- Opstellen concept beleidsnotitie door de landelijke stafafdeling;
- Bespreking concept met interne ontslagexperts, waarbij de vraag naar de uitvoerbaarheid, volledigheid en juridische correctheid en consistentie centraal staat;
- Vaststelling door het managementoverleg CWI JZ;
- Bestuursbesluit Raad van Bestuur CWI;
- Publicatie bestuursbesluit in de Staatscourant (het officiële mededelingenblad van de overheid) met een inwerkingtredingsdatum;
- Ter inzagelegging bijlagen bestuursbesluit bij de locaties van CWI JZ en plaatsing op de website van CWI.³⁹ Deze bijlagen vormen de Beleidsregels Ontslagtaak CWI.
- Publicatie (gewijzigde of nieuwe) beleidsregels op werk.nl en intern via de lijn (supplement papieren versie).

4.5 Doelstelling

De verwachting binnen CWI is dat de publicatie van de BOC tegemoet komt aan belangrijke beginselen als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en daarnaast uniformiteit en kwaliteit van de behandeling van ontvangen ontslagaanvragen worden gediend. Een ander effect kan zijn

³⁸ CWI JZ, *De weg naar publicatie beleidsregels*, Zoetermeer: CWI, 25 mei 2005;

³⁹ Op de website van CWI www.werk.nl zijn bij het thema Ontslag de bestuursbesluiten en de tekst van de BOC volledig beschikbaar.

minder onvolledige aanvragen en meer gerichte en relevante verweren van werknemers. Tevens wordt voldaan aan de eisen van transparantie.

CWI heeft behoefte aan inzicht in de effecten van de publicatie van de beleidsregels op de klanten van CWI JZ: werkgevers, werknemers en hun intermediairs. De openbaarmaking heeft niet zo zeer betrekking op de formele publicatie van de BOC, maar vooral op de bredere bekendmaking door middel van gerichte en actieve voorlichting, informatieverstrekking en andere hulpmiddelen als internet en ondersteunende (papieren) informatiestukken. Hoe groot is de bekendheid met en het gebruik van de BOC? Is er sprake van gedragsveranderingen en de wijze waarop tegen CWI als uitvoerder van deze taak wordt aangekeken?

Dit onderzoek beoogt de effecten van de openbaarmaking van de BOC op de klanten van CWI inzichtelijk te maken. Het gaat om kwantitatieve gegevens over bekendheid, gebruik, waardering en mogelijke gedragseffecten. In hoeverre is er sprake van een realisering van de beoogde effecten en een daadwerkelijke invloed op houding, gedrag en waardering van de klanten van CWI?

4.6 Probleemstelling

4.6.1 Centrale onderzoeksvraag

Op basis van de probleemanalyse is de volgende centrale onderzoeksvraagstelling opgesteld en door de opdrachtgever geaccordeerd:

Tot welke externe effecten heeft de bekendmaking van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI geleid bij de bij de CWI-ontslagprocedure betrokken partijen? Deze effecten hebben betrekking op bekendheid met, gebruik en waardering van en gedragsveranderingen door de beleidsregels.

Deze vraagstelling impliceert een evaluatieonderzoek, waarbij het gaat om de vraag naar de effecten van beleid, in casu de beleidsmatige beslissing om over te gaan tot bekendmaking van het uitvoeringsbeleid van CWI JZ in het kader van haar wettelijke ontslagtaak.

4.6.2 Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelonderzoeksvragen:

- Hoe groot is de bekendheid van de beleidsregels bij de diverse actoren en hoe is deze tot stand gekomen?

- Hoe frequent is het gebruik van de beleidsregels en op welke wijze geschiedt dit?
- Wat is het oordeel over de toegankelijkheid, bruikbaarheid en inhoud van de beleidsregels?
- Hebben de beleidsregels geleid tot gedragsverandering bij de actoren en zo ja, tot welke? Meer specifiek bij de keuze voor CWI of kantonrechter als ontslagroute, de onderbouwing van een ontslagaanvraag en het verweer tegen een ontslagaanvraag.
- Hoe worden de beleidsregels gewaardeerd door intermediairs?

De direct bij de CWI-ontslagprocedure betrokken actoren zijn, naast CWI, werkgevers (aanvrager), werknemers en hun intermediairs. Op grotere afstand staan als actoren SZW (opdrachtgever), IWI (toezichthouder), sociale partners en de politiek.

Individuele werkgevers en werknemers zijn niet direct betrokken in het onderzoek. De reden is dat zij niet of nauwelijks over specifieke kennis van en ervaring met ontslagprocedure beschikken en dan naar verwachting de BOC niet zullen kennen. Grotere werkgevers beschikken doorgaans over een eigen HRM-afdeling die zelfstandig de ontslagaanvragen bij CWI indienen en daarmee mogelijk kennis van de CWI-ontslagprocedure in huis hebben.

Dit wordt ondervangen door het onderzoek te richten op intermediairs. Daardoor wordt het tevens mogelijk om zinvolle uitspraken te doen over het gebruik en de waardering ten aanzien van de beleidsregels.

Onder intermediairs wordt hier verstaan professionals die meermaals betrokken zijn bij ontslagprocedures bij CWI. Het zijn professionele adviseurs die namens een van de bij de ontslagprocedure betrokken partijen (werkgever of werknemer) optreden als vertegenwoordiger. Het gaat in het bijzonder om juridische rechtsbijstandverleners, zoals advocaten, juristen bij een vakbond, brancheorganisatie of rechtsbijstandverzekeraars, maar ook om dienstverleners uit de accountancy, administratiekantoren en consultancy. Daarnaast kan het gaan om professionals op HRM-gebied in dienst bij grotere werkgevers. Het grootste deel van de intermediairs heeft een juridische achtergrond⁴⁰ en een kleiner deel een HRM gerichte opleiding. Een klein deel van de intermediairs bestaat uit een mêlee van adviseurs uit diverse disciplines (accountants, boekhouders of fiscalisten om enkelen te noemen). Deze zijn veelal verbonden aan branche- of bedrijfstakorganisaties of aan het vaste accountants-, boekhoud- of advieskantoor van werkgever.

⁴⁰ Het gaat dan om een universitaire of Hbo-opleiding rechten.

CWI hecht als opdrachtgever aan kwantitatieve gegevens om op deze wijze generieke en geobjectiverde uitspraken te kunnen doen over de effecten van de bekendmaking. Daarnaast is er enig vergelijkingsmateriaal beschikbaar in de vorm van periodieke klanttevredenheidsonderzoeken (KTO). De onderzoeksvorm vloeit voort uit enerzijds de wensen van CWI voor dit onderzoek en anderzijds de wetenschappelijke mogelijkheden. Kwantitatief onderzoek past bij uitstek binnen de gestelde onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvorm is aangevuld met kwalitatieve elementen, zoals literatuuronderzoek en interviews voor de probleem-analyse en het reconstrueren van de door CWI gehanteerde beleidstheorie.

5. Beleidstheorie CWI

5.1 *Beleidstheorie als theoretisch concept*

Aan elk beleid ligt een beleidstheorie ten grondslag. In beleidsstukken van de overheid is veelal niet een beleidstheorie opgenomen of een theoretische duiding van dit beleid. Toch is het expliciteren van de aan het beleid ten grondslag liggende veronderstellingen belangrijk om meerdere redenen. Is het beleid kosteneffectief, voldoen de ingezette middelen, is er politiek draagvlak voor het beleid? Dit soort vragen kan beter beantwoord worden als de beleidstheorie bekend is.

Bij een beleidstheorie gaat het om de vraag welke veronderstellingen het bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegd aan het beleid. Van Heffen maakt daarbij een onderscheid naar finale relaties (de verhouding tussen doeleinden en middelen), causale relaties (de oorzaken en gevolgen van een probleem) en normatieve relaties (de waarden en normen die een rol spelen).⁴¹ Het geheel van deze relaties ziet hij als de beleidstheorie.

Om de beleidstheorie te kunnen reconstrueren biedt van Heffen een stappenplan⁴² aan. Voor dit onderzoek heb ik dit stappenplan gevolgd. De eerste stap bestaat uit het verzamelen van uitspraken van beleidsactoren. Hiertoe is met een viertal stakeholders⁴³ binnen CWI JZ een diepte-interview⁴⁴ gehouden. Voor de interviews is gebruik gemaakt van een gestructureerde

⁴¹ Heffen O. van, *Beleidstheorieën uit de praktijk*, In Hoogerwerf A. en M. Herweijer (redactie), *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003, p.225.

⁴² Heffen (2003), a.w., p. 236 – 238.

⁴³ Het betreft de landelijk eindverantwoordelijke manager, een tweetal managers uit de uitvoering en de manager van de landelijke stafafdeling.

⁴⁴ Als bijlage is opgenomen een lijst van de geïnterviewde personen met hun functie.

open vragenlijst. Deze is gebaseerd op het Interview Protocol voor User-Survey Analysis van Dunn.⁴⁵ De resultaten uit de interviews zijn mede gebruikt voor de probleemanalyse in § 4.2.

De tweede stap gaat over de beleidsprocessen in het veld. Voor CWI is voor zover hier van belang te onderscheiden:

- de voorbereiding, vaststelling en bekendmaking van de beleidsregels (§ 4.4);
- besluitvormingproces tot aan de eerste bekendmaking van de beleidsregels (§ 4.2.3).

De volgende drie stappen hebben betrekking op het vaststellen van de finale, causale en normatieve relaties. Deze zijn uitgewerkt in de volgende paragrafen op basis van de uitspraken van externe actoren en geïnterviewden, geraadpleegde (interne) stukken en onderliggende literatuur.

5.2 *Finale relaties*

Het geheel aan finale veronderstellingen (relaties) wordt geduid als de beleidsvisie van de beleidsvoerders.⁴⁶ Deze veronderstellingen bevatten verwachtingen over de mate waarin een middel bijdraagt aan het bereiken van een doel. De doel-middelrelaties kunnen in als-dan vergelijkingen worden weergegeven. Ten aanzien van CWI levert dit de volgende doelvergelijkingen op:

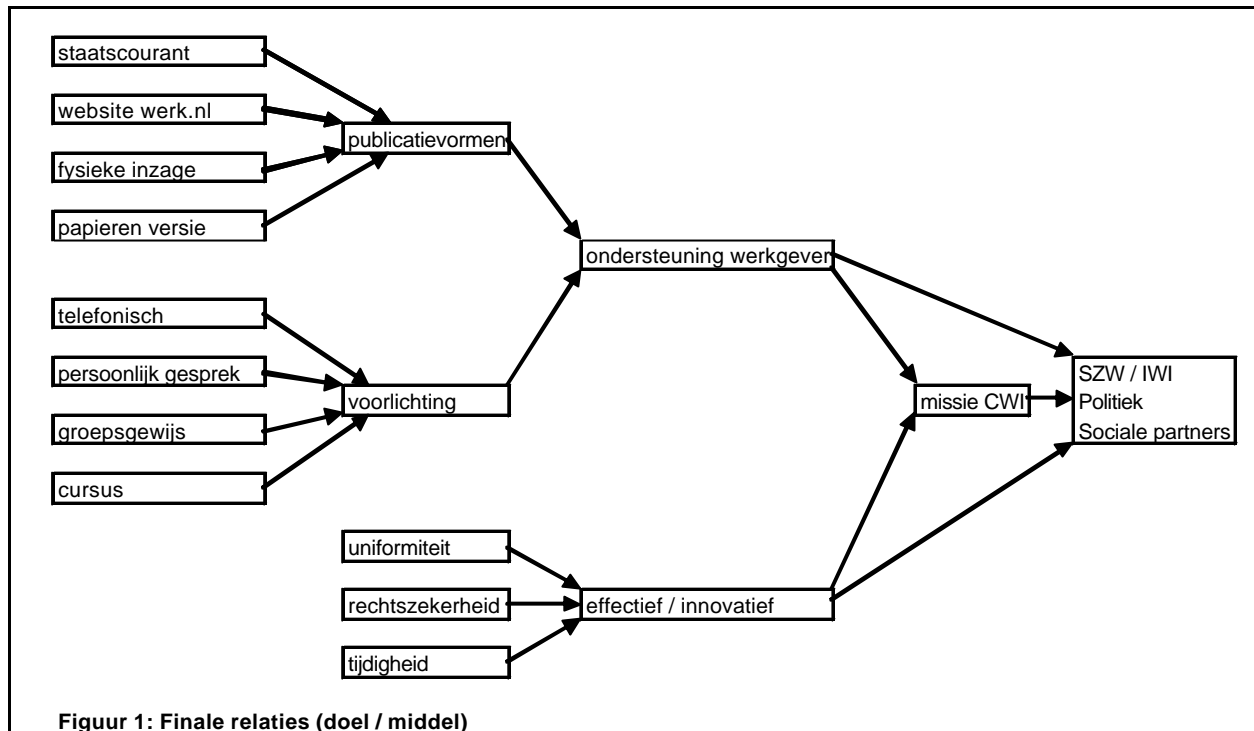
- Als voor de politiek en SZW het doel een goed werkende arbeidsmarkt is, dan is het CWI een middel om dat te bereiken;
- Als een CWI-doel een goed werkende arbeidsmarkt is, dan draagt ondersteuning van werkgevers daaraan bij;
- Als ondersteuning van de werkgever het doel is, dan vormen publicatie van de beleidsregels en voorlichting twee belangrijke middelen;
- Bij de publicatie als doel, zijn meerdere bekendmakingsmiddelen mogelijk, zoals Staatscourant, website en fysieke inzage;
- Als CWI een effectief bestuursorgaan wil zijn, dan draagt een uniforme uitvoering daaraan bij. Ditzelfde geldt ten aanzien van rechtszekerheid (legitimiteit) en tijdigheid;
- Om als een volwaardige gesprekspartner te worden gezien voor sociale partners en het arbeidsrechtelijk discours, dan is transparantie en openheid een noodzakelijke voorwaarde;

⁴⁵ Dunn W.N., *Public policy analysis*, New Jersey: Pearson Education, 2004, p. 368.

⁴⁶ Heffen (2003), a.w., p. 229.

- Als een CWI-doelstelling innovatie is, dan zijn moderne en toegankelijke publicatievormen noodzakelijk.

Er zijn meer relaties te leggen, maar dit zijn de voor dit onderzoek relevante relaties. In figuur 1 worden de finale relaties schematisch weergegeven.



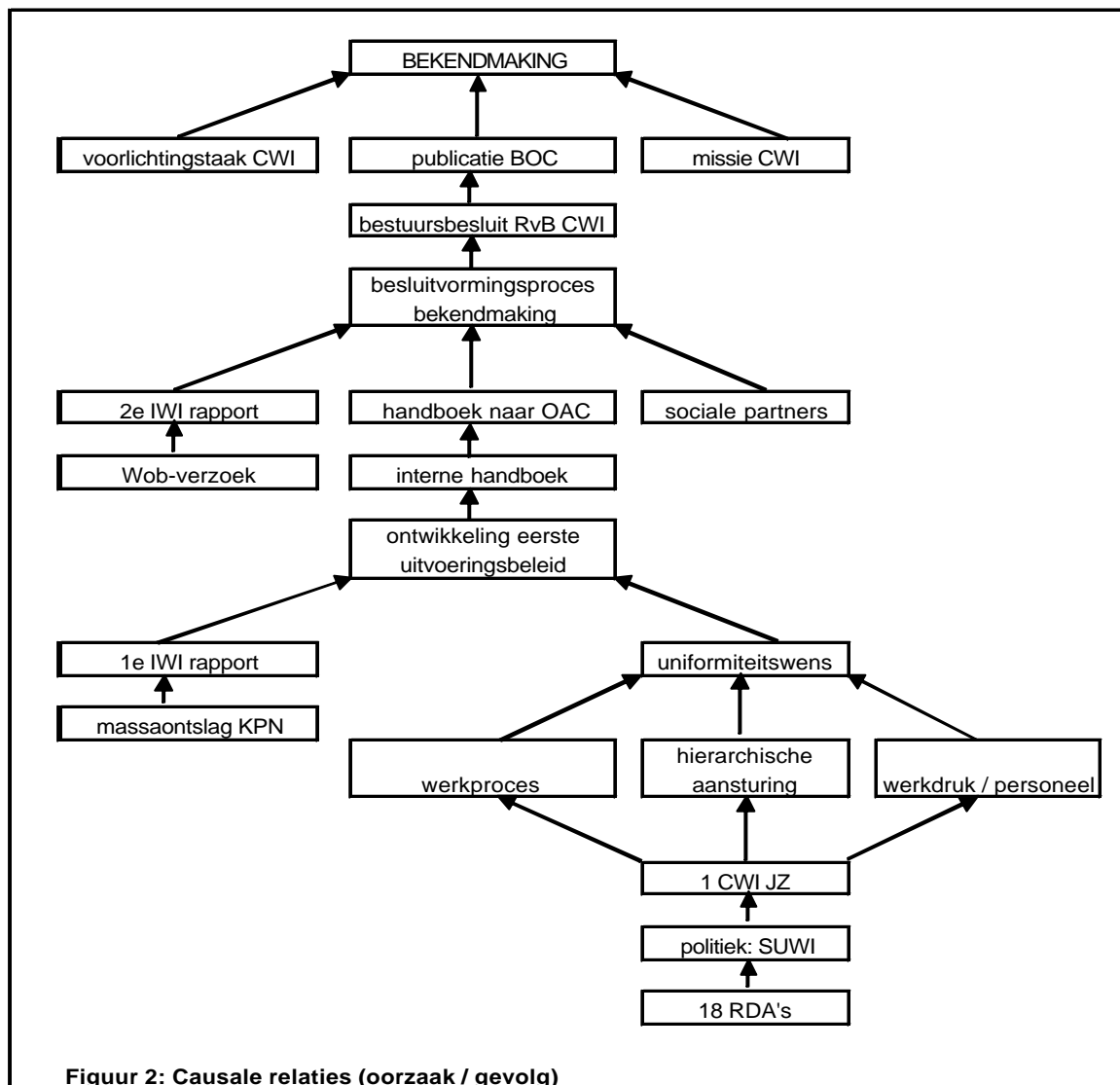
Voor CWI is de inzet en het gebruik van communicatie een bewuste keuze en is deze geïntegreerd in de bedrijfsvoering. Toegepast op de bekendmaking van de beleidsregels is de verwachting dat de gekozen communicatiewijze bijdraagt aan de bekendheid met en het gebruik van de beleidsregels met als gevolg een betere en snellere procedure.⁴⁷ Minder prominent, maar wel een beoogd effect is een toename in de waardering door de gebruikers.

5.3 Causale relaties

Causale relaties geven de verhouding weer tussen de oorzaken en de gevolgen van een beleidsprobleem. Er zit een zekere volgtijdelijkheid in oorzaak en optreden van het gevolg en een zekere mate van covariantie. Voor CWI levert dit, voor zover hier van belang, de volgende causale relaties op.

⁴⁷ De verwachting is dat bekendheid leidt tot beter onderbouwde ontslaanvragen, waardoor minder uitvraag nodig en minder 'niet-in-behandelingname' beslissingen nodig zijn (nu nog ongeveer 10% van alle ontslaanvragen) en de procedure sneller kan worden doorlopen. Daarnaast kan er gericht inhoudelijk verweer worden gevoerd, hetgeen de kwaliteit en de snelheid van de procedure ten goede komt.

De uitvoering in de sociale zekerheid werd als problematisch⁴⁸ ervaren. Dit leidde in 2002 tot een nieuwe uitvoeringsstructuur (SUWI) met onder meer de oprichting van CWI. De eerste ervaringen van CWI met werkproces, cultuur, organisatie en aansturing, brachten een sterke noodzaak tot uniformering aan het licht. Dit is gevolgd door het samenstellen van het handboek als primair instrument. Deze ontwikkeling liep gedeeltelijk parallel met het externe onderzoek door IWI (zie § 4.2.3).



De interne ontwikkeling van het handboek in combinatie met het tweede IWI-rapport en een sterker wordende externe belangstelling voor het handboek door intermediairs en sociale

⁴⁸ Voor het ontslagrecht werd als een probleem ervaren de autonome, versnipperde uitvoering van de wettelijke ontslagprocedure. Expliciet is gekozen door de politiek voor een centrale beslissingstructuur, waar sociale partners geen invloed meer op hadden. Voorheen was dit wel het geval via de Regionale Besturen Arbeidsvoorziening.

partners heeft geleid tot de externe bekendmaking. In figuur 2 worden de causale relaties schematisch weergegeven.

5.4 Normatieve relaties

Bij normatieve relaties staat beoordeling centraal. Beoordeling van een bepaalde probleemsituatie, de beleidsdoelen en de aanvaardbaarheid van beleidsmiddelen en beleidseffecten.⁴⁹ De veronderstellingen, argumentatie en kennis van de beleidsvoerders komen hierin tot uitdrukking.

De volgende normatieve relaties konden worden achterhaald⁵⁰ over de bekendmaking van de beleidsregels:

- Vastlegging uitvoeringsbeleid leidt (dwingend) tot een uniforme uitvoering van de wettelijke ontslagtaak;⁵¹
- Vastlegging uitvoeringsbeleid draagt bij aan een tijdige en beter beheersbare afronding van de ontslagprocedures;⁵²
- Vastlegging uitvoeringsbeleid leidt tot betere kwaliteit (legitimiteit) van zowel aanvraag, verweer als ontslagbeschikking;
- Vaststelling uitvoeringsbeleid draagt onder de CWI-medewerkers bij aan ‘alle neuzen dezelfde kant op’, vermindert weerstanden en draagt bij aan een gemeenschappelijk gedragen cultuur;⁵³
- De voorspelbaarheid van ontslagprocedures wordt groter en daardoor de kans op fouten uitmondend in klachten of claims kleiner;
- Door bekendmaking van de beleidsregels wordt tegemoet gekomen aan een externe vraag en toenemende druk om hiertoe over te gaan;⁵⁴
- Bekendmaking draagt bij aan een positieve beeldvorming en het accepteren van CWI als een volwaardige gesprekspartner binnen de netwerken;⁵⁵

⁴⁹ Heffen (2003), a.w., p. 226.

⁵⁰ In de formele stukken is hierover alleen de nadruk op uniformiteit terug te vinden. De gehouden interviews zijn hier een belangrijke informatiebron geweest.

⁵¹ In lijn met de formele structuur zoals door SUWI voorgeschreven en door de politiek gewenst.

⁵² Tijdigheid is een van de belangrijkste verantwoordingsindicatoren voor SZW. Tijdigheid houdt in dat 79% van de ontslagprocedures (exclusief aanvragen voor arbeidsongeschiktheid) binnen 4 tot 6 weken moet zijn afgewikkeld.

⁵³ Een van de geïnterviewden merkt op ‘dat de opvoeding van de ontslagconsulenten heeft gewerkt’.

⁵⁴ Met name intermediairs uit de arbeidsrechtelijke hoek en af en toe een grote werkgever hebben dit meermaals en specifiek gevraagd. Ook vanuit sociale partners is aangegeven dat bekendmaking zou worden gewaardeerd.

- Transparantie past binnen de doelstelling van CWI en draagt bij aan de werking van de arbeidsmarkt.⁵⁶

Over dit laatste punt bestond rond 2003 geen eenduidige visie binnen CWI. Velen zien de bekendmaking nu als een logische vervolgonwikkeling. Volgens een geïnterviewde stond het vanaf het begin vast dat externe publicatie zou moeten volgen, maar een andere merkte op 'Ik heb het als een redelijk grote schrok ervaren dat in 2005 het Handboek naar buiten zou gaan'. Opvallend is overigens dat CWI noch in het formele bekendmakingsbesluit, noch in de toelichting rept over de redengeving om te publiceren of de daarmee beoogde doelen.⁵⁷

Door externe actoren is over het algemeen positief en waarderend gesproken over de bekendmaking. Door CWI is in 2005 en 2006 een tweetal grote congressen georganiseerd (de een meer beleidsmatig gericht, de ander primair gericht op de leden van de Ontslagadviescommissies) waarbij vooraanstaande vertegenwoordigers van de sociale partners hun (grote) waardering hebben uitgesproken over de bekendmaking van de beleidsregels. Dit is breed als positief en een stap in de goede richting ervaren.⁵⁸ De rechterlijke macht is van oudsher terughoudend in het geven van publieke reacties op externe ontwikkelingen, maar de kantonrechters nemen graag kennis van de beleidsregels, al was het maar omdat partijen in de ontbindingsprocedure er een beroep op doen (reflexwerking). Enkele kantonrechters hebben zich expliciet positief uitgelaten over de bekendmaking van de beleidsregels.⁵⁹

Ook in de arbeidsrechtelijke literatuur beginnen de beleidsregels door te dringen. Meerdere juristen geven aan het een goede ontwikkeling te vinden dat het uitvoeringsbeleid nu (eindelijk) openbaar is en reageren daarop. Uit informele contacten komt een zelfde beeld naar

⁵⁵ Het pr-aspect is een van de belangrijkste doelen geweest om over te gaan tot publicatie. De organisatie door CWI JZ van een landelijk congres in oktober 2005 vormde de directe aanleiding.

⁵⁶ Zie in dit verband de missie van CWI en de daarbij genoemde doelstellingen, zoals weergegeven in § 4.2.2.

⁵⁷ Besluit Beleidsregels Ontslagtaak CWI, Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen van 6 september 2005, CWI 2005/009, Stcrt. 7 oktober 2005, nr. 195, p. 11.

⁵⁸ Drs. R.A. Nieuwenhoven, directeur Sociale Zaken VNO-NCW tijdens het CWI congres 'Ontslagrecht bespiegeld: reflecties over werk en inkomen' op 17 november 2006: 'Ik wil vandaag geen kwaad woord spreken over de snelheid en de kwaliteit van de CWI-procedure.' Mr. drs. F.J. Paas, voorzitter Vakcentrale CNV, stelt tijdens hetzelfde congres vast dat de CWI-route goed en begaanbaar is. De beleidsregels dragen daaraan bij.

⁵⁹ Mr. D.J. Buijs, kantonrechter te Apeldoorn op het in de vorige noot genoemde congres: 'Met de publicatie van de beleidsregels heeft CWI ook steeds meer duidelijkheid gegeven hoe ontslag het beste aangepakt kan worden. Bovendien merk ik in procedures dat beslissingen van CWI in vergelijking met vroeger kwalitatief steeds beter in elkaar steken'.

voren. Inhoudelijke kritiek is er beperkt, hoewel recent door Van Drongelen e.a.⁶⁰ is betoogd dat CWI hier geen ruimte voor zou hebben nu het Ontslagbesluit voorziet in een invulling van de te volgen procedure en de te hanteren toetsingscriteria. Tollenaar⁶¹ daarentegen stelt dat voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van overheidstaken een zekere mate van standaardisering niet te vermijden is en beleidsregels kunnen daarin ondersteunen. De bevoegdheid om ze op te stellen vloeit rechtstreeks voort uit de Awb. Hij benadrukt sterk het karakter van beleidsregels: het zijn gedragslijnen om te bepalen wat naar het oordeel van het bestuursorgaan de rechtens juiste beslissing is. Niet meer, maar ook niet minder.

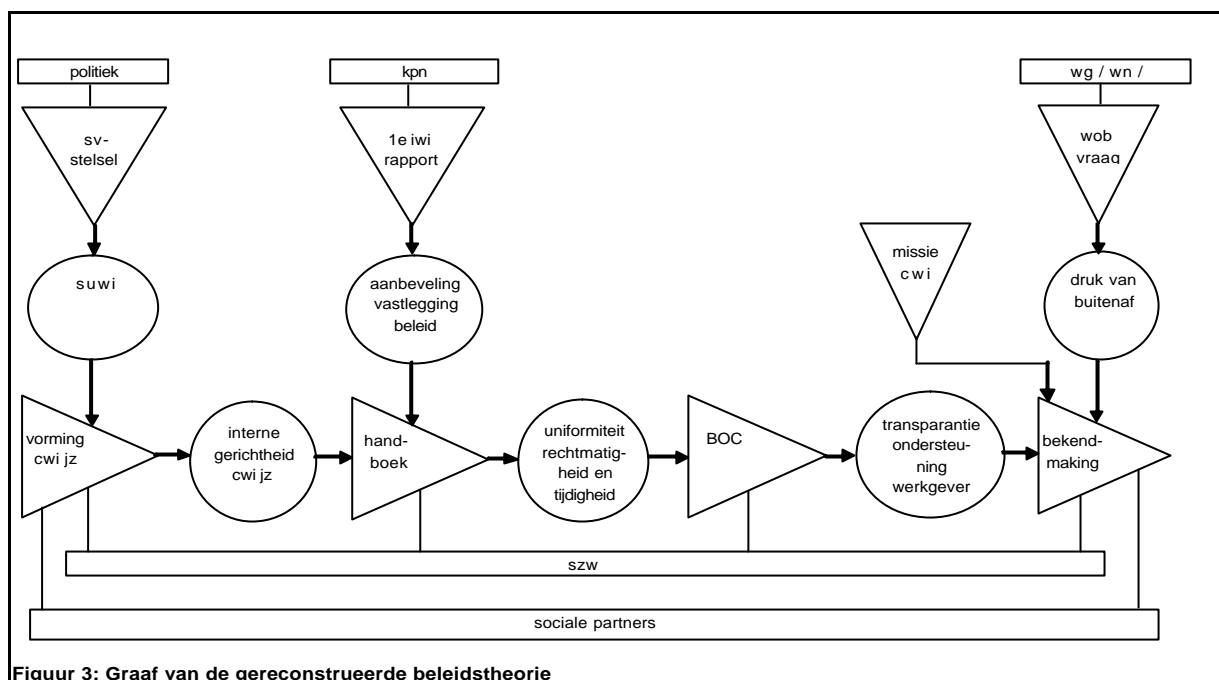
SZW heeft zich tot nu toe niet formeel uitgelaten over de bekendmaking van de beleidsregels, hoewel CWI en SZW op ambtelijk niveau nauw contact onderhouden en SZW steeds gekend is in de ontwikkelingen. Vanuit de politiek is op zich niet gereageerd op de bekendmaking van de beleidsregels, behoudens een vraag uit de Eerste Kamer over de omvang van de beleidsregels in verhouding tot administratieve lastenverlichting.

5.5 De gereconstrueerde beleidstheorie

De laatste twee stappen uit het stappenplan bestaan uit het samenvoegen van de finale, causale en normatieve relaties en dit in de vorm van een 'graaf' (een pijlenschema) weergegeven. De vierkante kaders geven de beleidsactoren weer, de driehoeken geven een proces of actie weer en een cirkel een resultaat of gevolg.

⁶⁰ Drongelen J. van e.a., De verplichte afspiegeling, een betere toepassing in de praktijk?, *ArbeidIntegraal*, 2006, nr. 4., p. 23-42.

⁶¹ Tollenaar A., Het is maar wat je bijzonder noemt. Rechterlijke toetsing aan beleid en beleidsregels, *JBplus*, 2006, p. 175-187.



Figuur 3: Graaf van de gereconstrueerde beleidstheorie

De volgende stap is het plaatsen en duiden van de beleidstheorie van CWI in een theoretisch kader.

6. Theoretisch kader

6.1 De te gebruiken theorie

Voor dit evaluatieonderzoek heb ik aansluiting gezocht bij een tweetal theoretische concepten, die aansluiten bij de centrale onderzoeksvraag en een analyseschema bieden voor de onderzoeksvragen. Het onderzoek beperkt zich expliciet tot de bekendmaking van de beleidsregels en de effecten daarvan (bekendheid, gebruik, waardering en gedrag). De communicatietheorie biedt goede aanknopingspunten ter verklaring.

CWI ziet voor zichzelf een rol als regisseur en serviceverlener op de arbeidsmarkt met als doel deze optimaal te laten functioneren. De werkgever (ondernemer) wordt daarbij gezien als de centraal te stellen schakel onder het aanbieden van een grote mate van dienstverlening. CWI opereert daartoe in vele netwerken ter ondersteuning van het bedrijfsleven, waarbij ook pr-aspecten, lobby en samenwerking centraal staan. Aanvullend maak ik gebruik van onderdelen uit de netwerktheorie om de positie van CWI te beschrijven.

In de twee volgende paragrafen wordt ingegaan op de genoemde theoretische noties.

6.2 *Communicatietheorie*

6.2.1 **Massacommunicatie**

Bij de bekendmaking van de beleidsregels gaat het om communicatie. Dit is een breed begrip. Centraal staat het overbrengen van een boodschap aan een ander. Bekend is het onderscheid in drie onderdelen bij communicatie: er is een zender, er is een ontvanger en er is een boodschap. De zender brengt zijn boodschap over en de ontvanger neemt de boodschap tot zich. De ontvanger kan daarna optreden als zender en brengt op zijn beurt een boodschap over naar de oorspronkelijke zender, die nu optreedt als ontvanger van de boodschap van de oorspronkelijke ontvanger. Er is op deze manier sprake van een wisselwerking, die zich eindeloos kan herhalen en zich over grote groepen tegelijk kan uitstrekken. Susanne Piët geeft aan dat deze oude, klassieke theorie voor communicatie nog maar een beperkte waarde heeft. Dit komt onder meer door de opkomst van internet, mobiele telefonie, de vervaging van fysieke grenzen en vervaging van de grens tussen het publiek en het privaat domein.⁶²

De wijze waarop de beleidsregels zijn bekend gemaakt, voldoet niet aan de klassieke kenmerken van communicatie. Er is immers geen sprake van wederkerigheid in de communicatie. Voor het onderzoek biedt deze theorie derhalve te weinig aanknopingspunten. Er is eerder sprake van een eenzijdig en massaal communiceren en dit brengt de theorie over massacommunicatie in zicht. Deze acht een wisselwerking tussen zender en ontvanger van een boodschap in de klassieke zin niet noodzakelijk en, sterker nog, niet meer aanwezig bij massacommunicatie.⁶³ Massacommunicatie kan worden gedefinieerd als openbare communicatie die gelijkwaardige en gelijksoortige boodschappen distribueert naar een verspreid publiek.⁶⁴ Voor deze vorm is het gebruik maken van (moderne) media noodzakelijk.

CWI heeft er voor gekozen om een mix van media in te zetten als communicatiestrategie in het kader van de bekendmaking van de beleidsregels. Klassieke middelen als kranten, weekbladen zijn nauwelijks gebruikt (met uitzondering dan van de formele bekendmaking in de Staatcourant), en audiovisuele middelen als radio en televisie in het geheel niet. Bij de eerste bekendmaking van de beleidsregels in oktober 2005 is een gerichte pr-strategie ge-

⁶² Piët, S., *Het groot communicatiedenkboek*, Amsterdam: Pearson Education Benelux, 2005, p. 4 e.v. Zij noemt daarnaast het vervagen van journalistiek fatsoen en de vervaging tussen ratio en emotie resp. feit en beleving.

⁶³ Bijvoorbeeld bij een televisie-uitzending is er sprake van een zender (bijv. de nieuwslezer), een ontvanger (de kijker) en een boodschap (een bericht over een actuele gebeurtenis), maar het is niet mogelijk om een 'antwoord' te geven.

⁶⁴ Piët S. (2005), a.w., p. 39.

volgd: de presentatie op een groot, eigen congres met aansluitend een zestal grote vervolgbijeenkomsten voor de belangrijkste doelgroepen. Elke deelnemer (een potentiële gebruiker) ontving een exemplaar in boekvorm van de beleidsregels.⁶⁵ Vrijwel direct daarna werden in december 2005 de beleidsregels volledig ontsloten via de eigen website van CWI.

CWI maakt actief gebruik van massacommunicatie in een mix van instrumenten. CWI verwijst systematisch⁶⁶ naar de website werk.nl voor alle informatie over ontslag. Het gaat niet alleen om webtekst en het downloaden van folderinformatie. CWI JZ ziet de website uitdrukkelijk als 'de' officiële bron om van de beleidsregels kennis te nemen en tegelijk is daar alle ontslagregelgeving rondom de CWI-ontslagprocedure bijeengebracht.

Hoewel er nog geen sprake is van een interactief gebruik van de relatief nieuwe vormen van communicatie welke mogelijk worden gemaakt door ICT en internet (bijvoorbeeld nieuwsgroepen, emailtendering of chatten), is het interessant om te constateren dat CWI hierin haar weg zoekt. Lips, Bekkers en Zuurmond (2005)⁶⁷ geven een uitgebreid overzicht van deze ontwikkelingen en de gevolgen voor het openbaar bestuur. Er bestaan nauwelijks kennisnetwerken die gericht zijn op openheid en samenwerking⁶⁸, terwijl de noodzaak om de publieke dienstverlening te verbeteren, zeker op elektronisch gebied, toeneemt.⁶⁹ CWI lijkt hier al dan niet bewust een behoorlijk eind in mee te gaan. Zo heeft internet een prominente plaats in de communicatie rondom de beleidsregels gekregen en de ontwikkelingen staan niet stil.⁷⁰

6.2.2 Overheidscommunicatie

Een apart theoretisch vakgebied vormt overheidscommunicatie. De bijzondere positie van de overheid kan niet los worden gezien van haar omgeving. Voor CWI is het essentieel dat een communicatiekloof met haar klanten (voor de ontslagprocedure vooral de actoren werkgever

⁶⁵ Op 7 oktober 2005 vond het eerste landelijke CWI-congres over het ontslagrecht plaats, waarbij drs. R. de Groot, voorzitter van de Raad van Bestuur CWI, de beleidsregels officieel heeft gepresenteerd. Aansluitend vonden 6 districtsbijeenkomsten plaats. Het totaal aantal deelnemers betrof ruim 2.500 (hrm'ers, grote werkgevers, sociale partners en intermediairs).

⁶⁶ De verwijzing naar werk.nl geschiedt in folders, nieuwsbrieven (papier en email), voorlichting, congressen, telefonisch en in de toelichting van de formele bestuursbesluiten.

⁶⁷ Lips M., V. Bekkers & A. Zuurmond (redactie), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 2005.

⁶⁸ Lips, M. e.a. (2005), a.w., p.411.

⁶⁹ Lips, M. e.a. (2005), a.w., p. 250 e.v.

⁷⁰ Te wijzen valt op een pilot in zomer 2006 met een standaard ontslagaanvraagformulier, waarvoor nu een traject loopt om dit om te zetten in een elektronisch formulier.

en werknemer) wordt voorkomen en dat vergt een brede en consequente aanpak. Dit maakt een verdere exercitie noodzakelijk om te zien hoe dit door CWI is opgepakt.

Piët ontleent aan de systeemtheorie enkele elementen om communicatie te verklaren: het is onmogelijk om niet te communiceren, communicatie heeft onvermijdelijk invloed op ontvanger en zender en communicatie heeft een inhoudskant (de boodschap) en een relatiekant (zender en ontvanger).⁷¹ Het gedrag van personen speelt daarbij een steeds belangrijkere rol en Piët⁷² benadrukt de invloed van een viertal ontwikkelingen:

- Technologie: schaalvergroting, real-time informatie delen en toegankelijk hebben, laagdrempeligheid, overstijgen van tijd, ruimte en plaatsbeperkingen;
- Bevolking: bevolkingsgroei dwingt tot verdelen, ordenen en controleren;
- Psychologie: hoe hanteren wereldburgers veranderingen en kan worden tegemoet gekomen aan behoeften (mensen beschikken over informatie en daardoor over meer wensen). De onderhandelingshuishouding in een marktomgeving is nu het overheersende model;
- Impact van de economie op communicatie: de aandacht is verschoven van product naar dienstverlening, waarbij begrippen als marketing, service en branding op de voorgrond staan.

Deze ontwikkelingen slaan ook terug op overheidscommunicatie, waarbij voorlichting⁷³ een van de belangrijkste instrumenten is. Voor het bereiken van effectieve voorlichting geldt dat een aantal stappen moet worden doorlopen. Van probleemanalyse naar vaststelling van doelstellingen en doelgroepen om een geformuleerde boodschap via een aantal middelen naar buiten te brengen, waarna een evaluatie het geheel afrondt. Piët biedt een uitgebreid model voor communicatiebeleid, maar het gaat het bestek van dit onderzoek te buiten om daar volledig op in te gaan.⁷⁴

De genoemde stappen bieden wel een aanknopingspunt voor de vraag in hoeverre CWI zich hiervan rekenschap heeft gegeven in het kader van de beleidscyclus 'bekendmaking van de beleidsregels'. In een matrix levert dit voor CWI het volgende beeld op:

⁷¹ Piët, S. (2005), a.w., p. 9.

⁷² Piët, S. (2005), a.w., p. 9-18.

⁷³ Piët, S. (2005), a.w., p. 67. Voorlichting omschrijft zij als een vorm van communicatie naar een groot publiek via een medium met een groot bereik.

⁷⁴ Piët, S. (2005), a.w., p. 325-339.

	Expliciete rekenschap CWI in:		
	Beleidsvoorstel	Besluitvorming	Evaluatie (ex post)
Probleemanalyse	+	+	
Doelstellingen	+	±	+
Doelgroepen	-	-	+
Boodschap	-	±	+
Middelen	+	+	+
Evaluatie	-	±	+
Legenda	+ = volledig	± = deels	- = geen

Figuur 4: Matrix rekenschap communicatie

Door bureau Berenschot is op verzoek van het ministerie van Justitie een Communicatiematrix⁷⁵ opgesteld ten behoeve van partners in wat genoemd wordt de handhavingsketen⁷⁶ in het kader van de rijksprogramma's Handhaving en Handhaven met Effect. Deze praktische Communicatiematrix biedt goede aanknopingspunten voor het onderhavige onderzoek en gaat uit van vergelijkbare elementen als in het model van Piët.⁷⁷ De matrix zet diverse concrete communicatiemiddelen af tegen benoemde doelgroepen, inhoud van de boodschap, mogelijkheden om de boodschap te ondersteunen (bijv. met plaatjes of feedback) en enkele praktische zaken (als kosten en productietijd). In de matrix wordt steeds aangegeven of een combinatie vaak, soms of zelden geschikt is. Dit levert informatie op over de mate van geschiktheid van de door CWI ingezette middelen.

In een vereenvoudigde vorm kan deze matrix worden toegepast op de onderzoekscasus. Hierbij is al rekening gehouden met de in de volgende paragraaf naar voren komende netwerkpartners van CWI. Ten aanzien van de bekendmaking van de beleidsregels door CWI levert dit de volgende communicatiematrix op:

⁷⁵ Berenschot, Communicatiematrix, *Handhavingskrant*, Den Haag: Ministerie van Justitie, september 2006, p. 4-5.

⁷⁶ De handhavingsketen bestaat uit politie, justitie, openbaar ministerie, gemeenten en reclassering.

⁷⁷ Berenschot noemt dit de Communicatiediamant, waarbij rondom het centrumfacet strategie de facetten doelstelling, actoren, boodschap, afzender, projectmanagement en kanalen/middelen/activiteiten zijn gegroepeerd.

	Middeleninzet:	Stcrt.	Website	JZ-locatie	PDF	Boekvorm	Voorlichting
Bereiken doelgroep	Werkgevers	-	+	±	+	±	+
	Werknemers	-	+	+	±	-	+
	Intermediairs	+	+	-	+	+	+
	SZW	+	±	-	+	+	-
	IMI	+	+	-	+	+	-
	Politiek	±	±	-	+	-	-
	Sociale partners	±	+	-	+	±	±
	Arbeidsrechtelijk discours	+	+	-	+	+	±
Inhoud	Bestuursbesluit	+	+	±	+	±	±
	BOC-wijzigingen	+	+	+	+	-	+
	BOC integrale tekst	-	+	+	+	+	±
Mogelijkheden	Formele tekst	+	+	+	+	±	±
	Uitlegtekst	-	±	±	+	+	±
	Feedback	-	+	+	-	-	+
	Versies	±	+	±	+	-	-
Praktisch	Kosten	+	+	+	+	±	±
	Productietijd	±	+	+	+	-	±
	In eigen huis	-	+	+	+	±	+
Legenda	+ = vaak geschikt		± = soms geschikt		- = niet geschikt		

Figuur 5: Communicatiematrix

Alvorens in de volgende paragraaf in te gaan op de netwerktheorie, enkele hypothesen op basis van vorenstaande noties uit de communicatietheorie:

1. CWI heeft een gerichte en moderne communicatiestrategie gevolgd bij de bekendmaking van de beleidsregels.
2. De communicatiestrategie draagt bij aan de verwezenlijking van een ruime bekendheid van de beleidsregels bij intermediairs.
3. Bekendheid met de beleidsregels leidt tot gebruikmaking ervan.
4. Intermediairs ervaren daadwerkelijk ondersteuning door de beleidsregels.

6.3 Netwerktheorie

Uit de probleemanalyse en de reconstructie van de beleidstheorie komt naar voren dat CWI niet kan worden gezien als een monolithisch, top-down gericht bestuursorgaan. CWI is extern gericht, stelt externe actoren centraal, neemt deel aan samenwerkingsverbanden binnen (bijvoorbeeld de SUWI-keten) en buiten de overheid. De omgeving van CWI heeft een belangrijke rol gespeeld bij het besluit om te komen tot bekendmaking van de beleidsregels.⁷⁸ Reden om te bezien in hoeverre aspecten uit de netwerktheorie behulpzaam kunnen zijn in

⁷⁸ De geïnterviewden benoemden dit meermaals als een belangrijke factor. Dit past binnen het algemene beeld dat CWI uitdraagt als dé partner op de arbeidsmarkt. Het begint met de geformuleerde missie en uit zich (onder meer) in veelvuldige partnerschappen in allerlei samenwerkingsverbanden, overlegvormen en projecten. Daarnaast treedt CWI vaak zelfstandig naar buiten.

een beschrijving van deze netwerken, zonder dat daarmee wordt beoogd een verklaring te geven hoe deze netwerken zijn ontstaan en functioneren.

Door verschillende auteurs wordt, in het overigens zeer lezenswaardige boek *ICT en openbaar bestuur*,⁷⁹ benadrukt dat de rol van netwerken om een aantal redenen van belang is. Voor de democratische legitimiteit van de overheid,⁸⁰ in het kader van de publieke dienstverlening⁸¹ en vanwege de kwetsbaarheid van de samenleving en de toenemende onderlinge afhankelijkheid.⁸² Enkele van deze punten zijn door CWI genoemd als reden voor de bekendmaking (legitimiteit en serviceverlening voor werkgevers).

Onzekerheid binnen een netwerk beperkt de effectiviteit en efficiëntie. Dit vormt een grote belemmering en de oplossing ligt in onzekerheidsreductie. Klijn en Koppenjan⁸³ bieden een analysemodel van netwerken, waarbij het gaat om deze onzekerheid en hoe daarmee om te gaan binnen netwerken. Het model biedt geen oplossing voor onzekerheid en de reductie daarvan. Evenmin is het een sluitende verklaring, maar een model om de onzekerheden van en binnen netwerken te kunnen plaatsen. Het wordt in relatie gebracht tot de overheid en de sturings(on)mogelijkheden en biedt een analysemethodiek om complexe besluitvorming in de netwerksamenleving te duiden.

Om de netwerkomgeving in kaart te brengen, gebruikt het model van Klijn en Koppenjan achtereenvolgens een actoranalyse, een spelanalyse en een netwerkanalyse.⁸⁴ Hiermee wordt inzicht verkregen in onderlinge verhoudingen, afhankelijkheidsrelaties, duurzaamheid, voortgang, institutionele kenmerken, mate van openheid en toegang. Eerder hebben Kouwenhoven en Thé (2005)⁸⁵ op deze basis een analyse gemaakt van de netwerken rondom

⁷⁹ Lips, M. e.a. (2005), a.w.

⁸⁰ Edwards A., Democratische potentie van internet: democratische intermediären online, In Lips M., V. Bekkers & A. Zuurmond (redactie), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 2005, p. 479-507.

⁸¹ Bekkers V., H. van Duivenboden en M. Lips, ICT en publieke dienstverlening, In Lips M., V. Bekkers & A. Zuurmond (redactie), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 2005, p. 237-256.

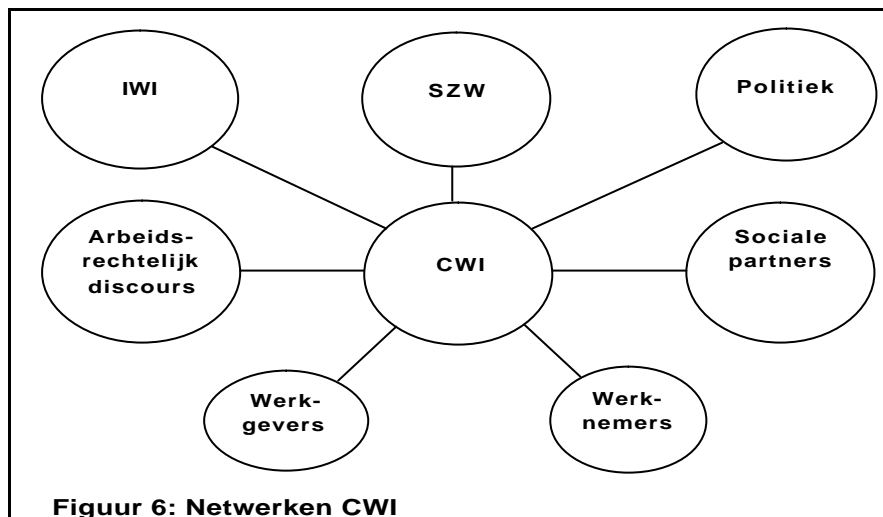
⁸² Koops B.J., S. van der Hof en V. Bekkers, Risico's in de netwerksamenleving: over vervlochten netwerken en kwetsbare overheden, In Lips M., V. Bekkers & A. Zuurmond (redactie), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 2005, p. 671-729.

⁸³ Koppenjan J.F.M. en E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, 2004.

⁸⁴ Koppenjan en Klijn (2004), a.w., p. 136-137. Tabel 7.1 aldaar bevat een beknopt overzicht van het model.

⁸⁵ Kouwenhoven A.A.J. en J. Thé, *Besluitvorming in netwerken: toepassing netwerkanalyse op het besluitvormingsproces bij de versoepeling van het ontslagrecht*, Rotterdam/Den Bosch: december 2005, Essay in het kader van het vak Sturing in de publieke sector, parttime masterprogramma Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam.

CWI JZ in het kader van recente wijzigingen in het ontslagrecht. De daar gevonden actoren en netwerken zijn nagenoeg gelijk aan die in het onderhavige onderzoek en deze worden hier overgenomen. Ze zijn onderverdeeld in primaire actoren: individuele werkgevers, individuele werknemers en hun intermediairs, evenals in secundaire actoren: SZW, IWI, sociale partners, politiek en arbeidsrechtelijke discours. Tussen de genoemde netwerken bestaan ook dwarsverbanden, maar die zijn hier niet opgenomen. De belangrijkste netwerken zijn in figuur 6 weergegeven.⁸⁶



De rol en mate van activiteit verschilt per netwerk voor CWI JZ. Enkele voorbeelden. Zo is er alleen sprake van een informele achtergrondrol in het netwerk politiek, maar het netwerk sociale partners is op beleidsniveau actief en wederkerig. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de deelname vanuit CWI aan de Commissie Advisering Regelgeving Ontslagvergunningen van de Stichting van de Arbeid (Star).⁸⁷ De positie van CWI is daarbij van expert, uitvoerder (uitvoerbaarheid voorgenomen regelgeving) en klankbord, terwijl de Star bij uitstek het orgaan van sociale partners zelf is! In het arbeidsrechtelijke netwerk vinden de beleidsregels hun weg en dragen bij aan het discours tussen vakgenoten. CWI participeert daar actief in.⁸⁸

⁸⁶ Strikt genomen is er tussen een individuele werkgever of werknemer en CWI geen sprake van een netwerk, maar het gaat hier om belangrijke actoren, waarmee in verschillende vormen interactie plaatsvindt. Op een geaggregeerd niveau kan wel gesproken worden over netwerken en om die reden wel opgenomen in het overzicht.

⁸⁷ Stichting van de Arbeid, *Verslag van werkzaamheden 2006*, publicatienr. 10/06, Den Haag: Star, oktober 2006, p. 86-87.

⁸⁸ Een aantal medewerkers van CWI JZ schrijft met enige regelmaat in vaktijdschriften, treedt op bij congressen, functioneert als panellid of is als medewerker verbonden aan een tijdschrift of boekuitgave. Zie bijvoorbeeld Kamminga R., Van anciënniteit naar afspiegeling, *ArbeidIntegraal* 2005-4 en Meijer J. en A.A.J. Kouwenhoven, Hoofdstuk 16 BBA-procedure, In Loonstra C.J. en W.A. Zondag (red.), *SDU Commentaar Arbeidsrecht*, Den Haag: SDU, 2006.

CWI JZ heeft zich geleidelijk aan steeds meer toegelegd op deelname aan externe netwerken. CWI zoekt deze niet alleen actief op, maar wordt daartoe ook uitgenodigd. Deze ontwikkeling loopt parallel met de ontwikkeling van de beleidsregels van intern document naar extern gericht communicatiemiddel.

Op basis van het vorenstaande kunnen de volgende hypothesen worden geformuleerd:

1. CWI neemt actief deel aan relevante netwerken en ondersteunt dit door de bekendmaking van de beleidsregels.
2. De toenemende externe gerichtheid van CWI JZ leidt tot een betere beeldvorming en waardering door relevante netwerkactoren, zoals intermediairs.

7. Methodologisch onderzoekskader

7.1 Type onderzoek

Uit de centrale onderzoeksvraag volgt dat het onderzoek zich dient te richten op het evalueren van de effecten van de genomen beleidsbeslissing om over te gaan tot de publicatie van de beleidsregels. Dunn (2004) stelt dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen monitoring van beleidseffecten en evaluatie van beleidseffecten.⁸⁹ Bij monitoring gaat het om feiten, gegevens, cijfers, oorzaken en gevolgen van beleid ('policy output'), terwijl evaluatie ziet op waarden die gemoeid zijn met de uitkomsten van beleid ('policy outcomes'). Bressers ziet monitoring eerder als een aanvulling op evaluatieonderzoek, maar hij legt ook minder de nadruk op waarden als vertrekpunt in zijn beschouwing dan Dunn.⁹⁰ Bressers omschrijft beleidsevaluatie als het evalueren van de inhoud, processen of effecten van een beleid. Evaluatieonderzoek is dan het wetenschappelijk onderzoek met het oog op een beleidsevaluatie. Deze visie op evaluatie wordt hier gevolgd.

De functie van evaluatieonderzoek is het leveren van betrouwbare en valide informatie over de uitwerking van beleid⁹¹, naast het leveren van een bijdrage aan de verklaring van en kritiek op de aan het beleid ten grondslag liggende doelstellingen. Een andere functie is het bijdragen aan andere beleidsanalyses, zoals het structureren van het probleem en het doen

⁸⁹ Dunn (2004), a.w., p. 345. Monitoring wordt uitgebreid behandeld in hoofdstuk 6 en evaluatie in hoofdstuk 7 van dit boek.

⁹⁰ Bressers J.TH.A., Evaluatie van beleid, In Hoogerwerf A. en M. Herweijer (redactie), *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003, p.180.

⁹¹ Dunn (2004), a.w., p. 357 spreekt in dit verband over *policy performance*.

van aanbevelingen. Mogelijke criteria om de effecten van een evaluatie uit te drukken zijn: effectiviteit, efficiëntie, adequaatheid, rechtvaardigheid, responsiviteit en geschiktheid. In de gekozen onderzoeksmethode moeten deze criteria in geoperationaliseerde grootheden terugkeren.

7.2 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. Er is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek (onder meer interne en andere (beleids)stukken van CWI, SZW, IWI en de in de literatuurlijst opgenomen stukken), diepte-interviews met interne stakeholders, aanvullende interviews en gesprekken met actoren binnen en buiten CWI. De hieruit verkregen informatie en inzichten zijn gebruikt voor de probleemanalyse, de reconstructie van de beleidstheorie en het theoretisch onderzoekskader. Voor de uitwerking naar de netwerktheoretische aspecten leverde dit vooral de mogelijkheid op dit te beschrijven binnen welke contexten CWI zich bevindt en in mindere mate ter verklaring.

Voor de onderzoeksmethode zijn bij evaluatie verschillende indelingen mogelijk. Een veel gebruikt onderscheid is naar het tijdsmoment van onderzoek (ex ante of ex post), naar de meetbaarheid (kwantitatief of kwalitatief) of naar de plaats in de planning en controlcyclus.⁹² In casu is sprake van de wens van CWI om de effecten van een beleidsbeslissing te onderzoeken, nadat deze is geëffectueerd. Daarmee is sprake van een ex post evaluatieonderzoek. Anderzijds bestaat de wens bij CWI om te komen tot inzicht in het daadwerkelijk bereik en gebruik van de beleidsregels en dan in het bijzonder een betrouwbaar cijfermatig inzicht. Dit leidt tot het doen van kwantitatief onderzoek. Er is overigens (nog) geen sprake van een expliciete planning en controlcyclus bij CWI op dit punt.

CWI maakt gebruik van meerdere communicatie-instrumenten om haar prestaties te meten, zoals een jaarlijks Klanttevredenheidsonderzoek (KTO) en verschillende soorten audits.⁹³ Vooral het KTO levert algemene indicatoren op over de tevredenheid van klanten. Hoewel het KTO van CWI JZ zich alleen richt tot werkgevers en niet tot werknemers, levert het bruikbaar vergelijkingsmateriaal voor het onderhavige onderzoek op. Een deel van de KTO-vraagstelling en de uitkomsten kunnen voor dit onderzoek worden gebruikt als nulmeting.⁹⁴ In de vraagstelling is daarmee rekening gehouden om vergelijkingen mogelijk te maken.

⁹² Hakvoort J.L.M. en H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, Den Haag: SDU, 2004, p. 110.

⁹³ CWI kent een financiële audit en een interne juridische kwaliteitsaudit.

⁹⁴ Andere gegevens zijn niet beschikbaar. De BOC is pas in oktober 2005 gepubliceerd, zodat de bekendheid, gebruik en waardering op dat moment op nul kunnen worden gesteld.

In het KTO van eind 2006⁹⁵ is gericht gevraagd naar bekendheid, gebruik en beoordeling van de beleidsregels. De resultaten daarvan zullen worden vergeleken bij de analyse van het empirisch onderzoeksmateriaal uit het eigen onderzoek.

7.3 De vragenlijst als hoofdonderzoeksinstrument

Als belangrijkste onderzoeksinstrument is gekozen voor het gebruik maken van een vragenlijst en wel voor een gestructureerde multiple choice vragenlijst (één antwoord mogelijk), waarin ook enkele multiple select vragen (meerdere antwoorden mogelijk). Deze keuze is gemaakt op basis van de door Saunders e.a.⁹⁶ genoemde afwegingen, waarbij beschikbare tijd, kosten en bereik doelgroep de belangrijkste afwegingen zijn geweest.

Gekozen is voor toezending per post van een vragenlijst van 4 pagina's voorzien van een aanbevelingsbrief van de opdrachtgever⁹⁷ van het onderzoek, een antwoordenvolpoe voorzien van een adressering met een antwoordnummer.

Er zitten enkele nadelen aan deze gekozen onderzoeksmethodiek: risico dat een ander de vragenlijst invult, antwoorden zijn mogelijk vervormd doordat overleg wordt gevoerd met derden, dat mogelijk niet beoogde effecten buiten beeld blijven en dat door de gekozen formulering van de vragen er mogelijk sprake kan zijn van onbewuste beïnvloeding van de bevroagde. Daar staat tegenover dat de steekproef over een groot geografisch gebied kan worden uitgevoerd, de respondenten vrij precies kunnen worden geselecteerd evenals een nauwkeurige formulering van de vragenlijst.

De vragenlijst sluit aan de bij in § 4.6.2 geformuleerde deelonderzoeksvragen, waarna deze zijn gespiegeld aan de probleemanalyse en gereconstrueerde beleidstheorie. Vervolgens is de vragenlijst voorgelegd aan de opdrachtgever en een tiental proefpersonen.⁹⁸ Dit heeft geleid tot een aantal verbeteringen en enkele aanvullende vragen. Als bijlage is in § 12.5 de uitgezette vragenlijst opgenomen. De verwachting is dat de deelonderzoeksvragen goed tot uitdrukking zijn gekomen in de vragenlijst en dat op basis van de uit het onderzoek voortvloeiende resultaten een adequate beantwoording daarvan mogelijk is.

⁹⁵ CWI, *Rapportage klanttevredenheidsonderzoek Juridische Zaken ontslag 2006*, Amsterdam: CWI, januari 2007.

⁹⁶ Saunders M. e.a., *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam: Pearson Education Benelux, 2004, p. 292-297.

⁹⁷ Dit is de landelijke manager van de bedrijfseenheid Juridische Zaken van CWI.

⁹⁸ De proefpersonen komen voor 70% van buiten CWI en wel uit de primaire onderzoeksgroep van intermediairs.

8. Empirisch onderzoek

8.1 Omschrijving onderzoekseenheden

Bij een ontslagprocedure zijn primair werkgevers en werknemers betrokken. Deze zijn echter naar verwachting veelal niet bekend met de beleidsregels voor zover zij al betrokken raken bij een ontslagprocedure. Bekendheid met de inhoud daarvan zal zich in nog veel minder gevallen voordoen. Het onderzoek tot deze actoren beperken, zou een te gering resultaat opleveren gelet op de wens om meer te vernemen dan uitsluitend of er bekendheid is met de beleidsregels. Het KTO 2006 van CWI voorziet al in deze informatie.

Een verbreding van het bereik was derhalve noodzakelijk. Ontslagrecht is een complexe materie en werkgevers laten zich veelal bijstaan door een intermediair. Aan de intermediair, als deskundig en ervaren adviseur (repeat player), kan om deze redenen een centrale rol worden toegekend in het onderzoek. Zij vertegenwoordigen beide partijen (werkgevers en werknemers), waardoor een evenwichtig beeld bewaard blijft. Voor het kwantitatief onderzoek is gekozen voor een selectie van intermediairs waarvan kon worden vastgesteld dat zij in de periode tussen 1 juli 2006 en 31 december 2006 betrokken zijn geweest bij een inmiddels afgesloten CWI-ontslagprocedure. Dit leverde een populatie op van 3.400 personen.⁹⁹ Van deze potentiële respondenten is aan de helft (willekeurig gekozen) als representatieve groep intermediairs de vragenlijst schriftelijk voorgelegd. Deze is vergezeld gegaan van een aanbevelingsbrief van de opdrachtgever en een antwoordenvolp. Om een aantal praktische redenen heeft geen rappel van de respondenten plaatsgevonden.

In de volgende paragrafen komen de uitkomsten van het empirisch onderzoeksmateriaal en de analyse daarvan aan de orde.

8.2 Descriptie empirisch materiaal

De vragenlijst is opgebouwd uit een aantal onderdelen, welke is gebaseerd op de indeling in variabelen van Dillman.¹⁰⁰ Deze maakt een onderscheid in kenmerkvariabelen, meningsvariabelen en gedragsvariabelen. Voor de analyse van de resultaten is deze indeling behulp-

⁹⁹ Door CWI is een adresbestand van deze intermediairs samengesteld uit het bij CWI in gebruik zijnde kantoor-automatiseringssysteem dat de ontslagtaak ondersteunt. Het gaat daarbij om unieke respondenten. Een behoorlijk aantal respondenten kwam meermaals voor als intermediair in de genoemde periode. Deze dubbelingen zijn er uitgehaald.

¹⁰⁰ Dillman wordt genoemd als bron in Saunders, a.w., p. 299-300 en aldaar verder uitgewerkt in het hoofdstuk over het verzamelen van primaire gegevens met behulp van vragenlijsten.

zaam en sluit aan bij de centrale onderzoeksvraag over bekendheid, gebruik en waardering van de beleidsregels. Toegepast op de bij dit onderzoek gehanteerde vragenlijst is er sprake bij:

- vraag 1 t/m 4 van kenmerkvariabelen van de respondenten;
- vraag 5 t/m 8, 10, 11 en 28 t/m 34 van gedragsvariabelen;
- vraag 9, 12 t/m 27, 35 en 36 van meningsvariabelen.

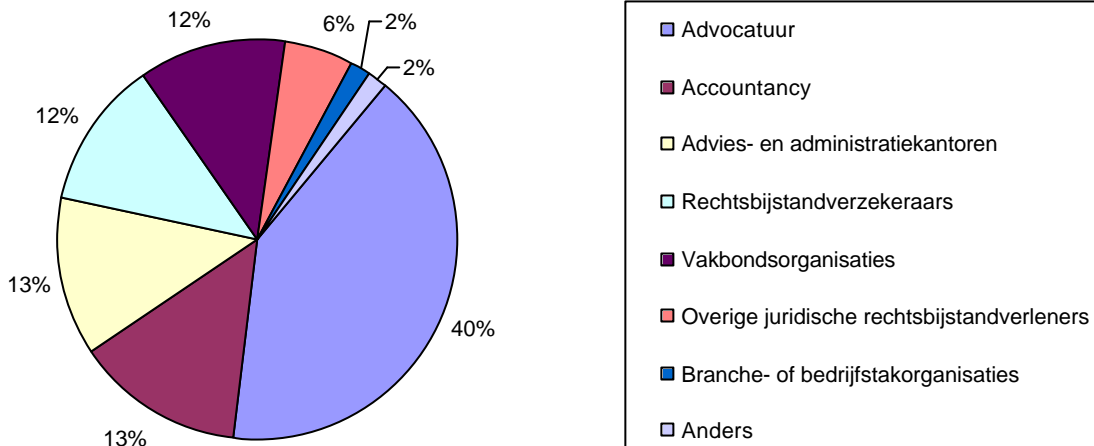
Voor de statistische analyse is gebruik gemaakt van het programma SPSS. De ingevulde vragenlijsten zijn numeriek gecodeerd en handmatig in een excelbestand ingevoerd. Dit databestand is ingelezen in SPSS. Dit heeft onder meer een frequentie- en een beschrijvende uitgangstabel van alle vragen opgeleverd. Vervolgens zijn de waarderings- en gebruiksvragen 'gekruist' met alle andere vragen. Dit leverde per vraag een onewaytabel, een anovatablel en een serie post hoc testen op. Hiermee konden statistisch significante afwijkingen worden vastgesteld. Op basis van de SPSS-bewerking is ook een aantal grafieken en tabellen tot stand gekomen.

Begin maart 2007 zijn 1.690 schriftelijke vragenlijsten verzonden, waarvan er 723 ingevuld zijn terugontvangen. Dit is een respons van 42,8% en met enige voorzichtigheid kan worden gesteld dat dit representatief is voor de totale populatie.¹⁰¹ De respondenten treden veelvuldig op in CWI-procedures: 19,0% meer dan 10 keer per jaar en dit stijgt via 36,7% (meer dan 6 keer) naar 89,3% (meer dan 2 keer per jaar).

Van de respondenten geeft 2,5% aan werkgever-directeur, 3,5% werkgever-HRM en 2,8% werknemer te zijn. In totaal 91,2% treedt op als intermediair. Van de respondenten is 26,9% werknemer of treedt op voor uitsluitend werknemer(s), 24,4% treedt gemengd op voor werknemers en 48,6% is werkgever of treedt uitsluitend voor werkgever(s) op. In deze laatste groep zijn de kleinere werkgevers sterker vertegenwoordigd (tot 10 werknemers 19,4% en 10 tot 100 werknemers 21,4% van het totaal aantal respondenten). De verdeling van de intermediairs naar beroepsgroep is opgenomen in tabel 1.

¹⁰¹ Een globale vergelijking van de tenaamstelling in het adressenbestand met de uitkomsten van vraag 1 en 2, evenals de ervaringsgegevens uit de uitvoeringspraktijk leiden tot deze conclusie.

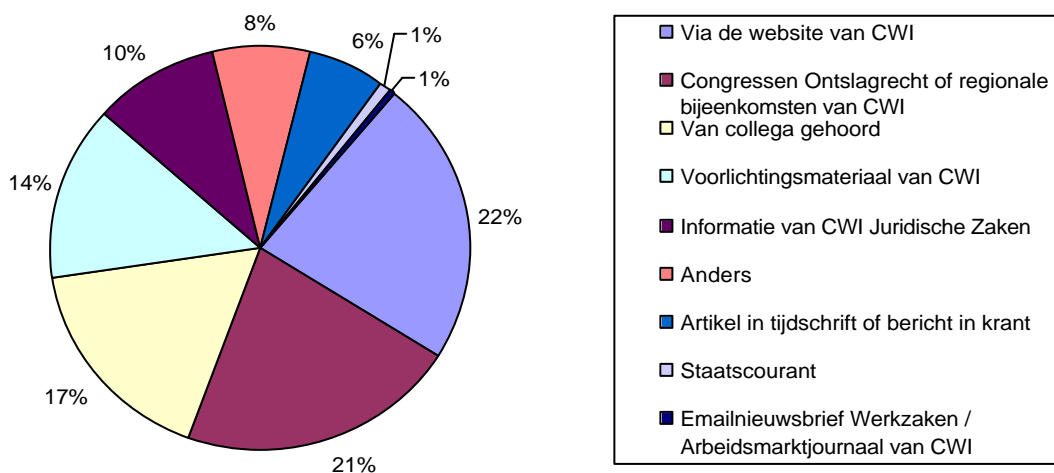
Tabel 1: Verdeling beroepsgroepen intermediairs



Van de respondenten is 83,1% bekend met de beleidsregels en 16,9% niet. Deze laatste groep is verzocht om alleen de eindvragen¹⁰² nog te beantwoorden. De volgende resultaten zijn derhalve gebaseerd op een groep van nominaal 597 respondenten, die bekend is met de beleidsregels.

De wijze waarop de respondenten (voor het eerst) bekend zijn geraakt met de beleidsregels is in tabel 2 weergegeven. Van de respondenten beschikt 55,7% procent over een papieren versie en 67,8% gebruikt de website voor raadpleging. Gevraagd naar de gewenste publicatievorm geeft 53,9% aan de boekvorm te verkiezen en 32,0% kan zich vinden in het huidige pdf-formaat.

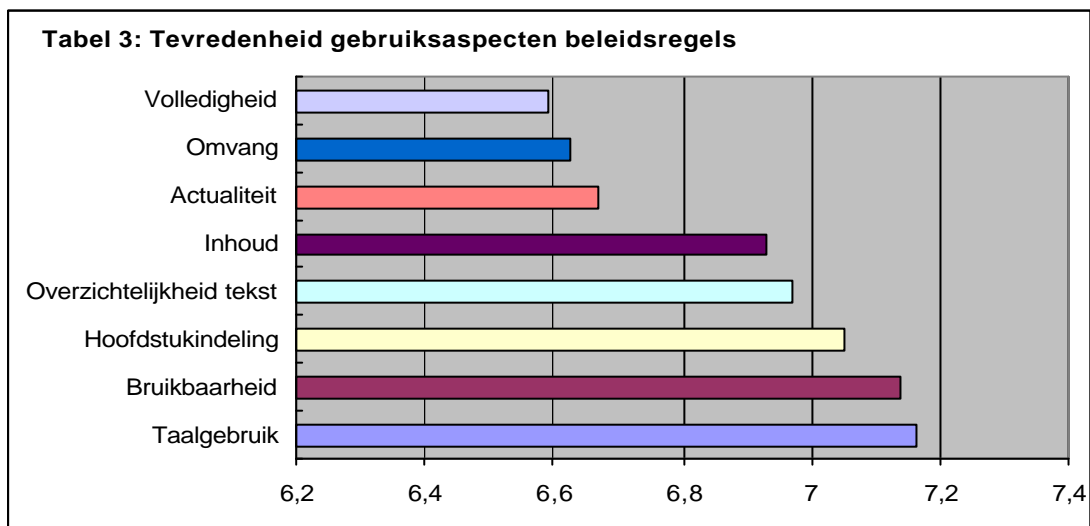
Tabel 2: Wijze (eerste) kennisneming beleidsregels



¹⁰² Het gaat om vraag 33 t/m 37. Zie § 12.5 voor de vragenlijst.

Op de vraag of de respondent ook bekend is met de inhoud van de beleidsregels, haakt 10,1% af. Wel is hun nog verzocht de eindvragen¹⁰³ te beantwoorden. De volgende resultaten zijn derhalve gebaseerd op nominaal 523 respondenten, waarvan 54,4% aangeeft de beleidsregels 2 – 5 keer per jaar te raadplegen, 18,8% 6 – 10 keer en 13,1% meer dan 10 keer.

De tevredenheid van de respondenten is op een aantal gebruikaspecten van de beleidsregels gemeten. Dit is de eerste set van vragen met meningsvariabelen. Elk aspect scoort rond een 7 en er zijn geen uitschieters. Het taalgebruik scoort het hoogst met 7,2 en volledigheid het laagst met 6,6. De scores zijn weergegeven in een rapportcijfer op een schaal van 1 tot 10 in tabel 3.¹⁰⁴



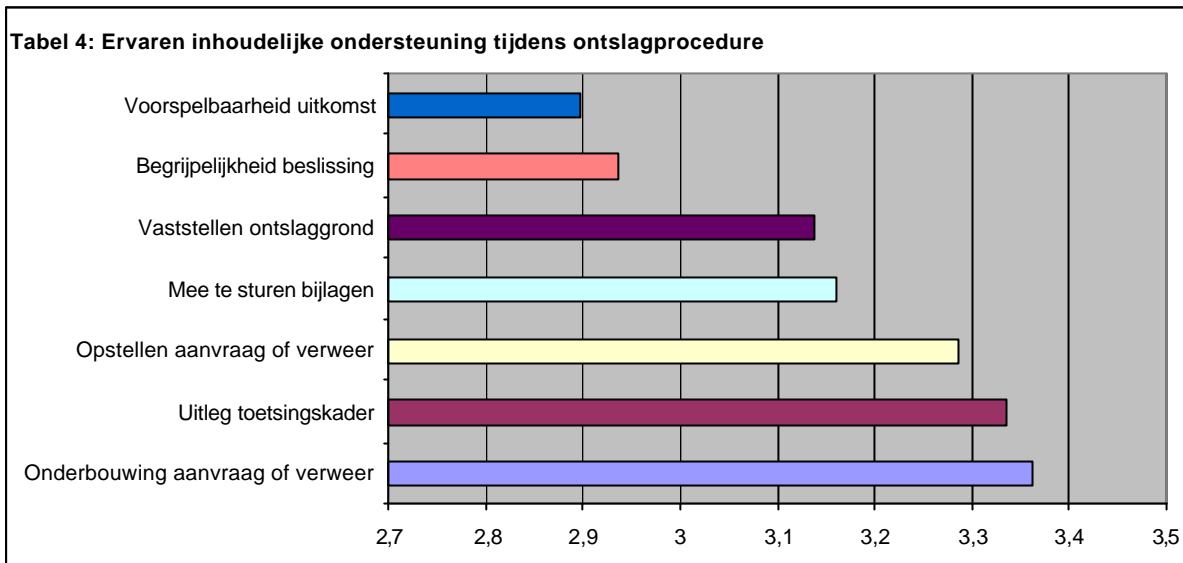
De tweede vragenset met meningsvariabelen is opgenomen in tabel 4¹⁰⁵ en gaat over de ervaren inhoudelijke ondersteuning van de beleidsregels tijdens een ontslagprocedure. Meerdere aspecten zijn hierbij onderscheiden en door de respondenten voorzien van een score op een vijfpuntsschaal.¹⁰⁶ Elk aspect scoort rondom neutraal (laagste waarde is 2,9 en de hoogste 3,4). Er zijn geen extreme waarden gemeten in de beantwoording door de respondenten.

¹⁰³ Zie voorgaande noot.

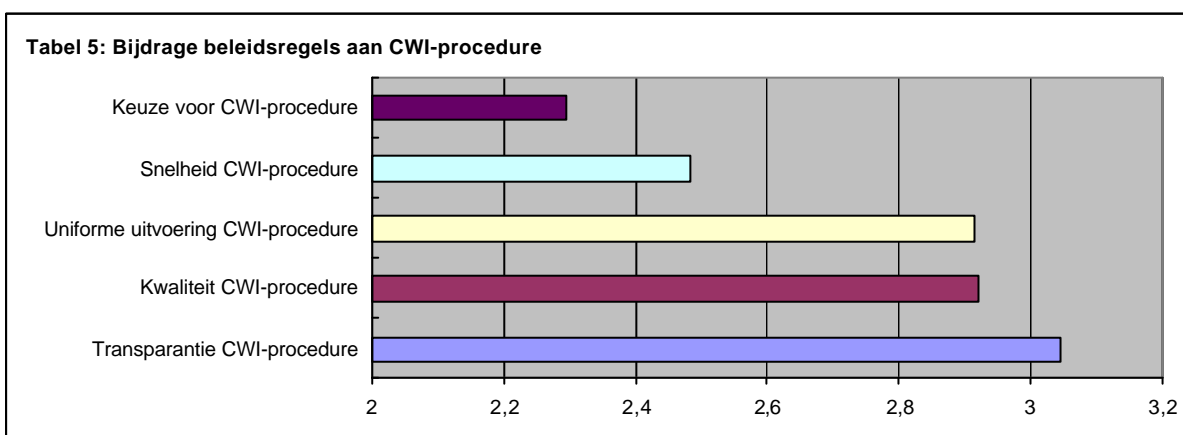
¹⁰⁴ Tabel 3 gaat over vraag 12 t/m 19 van de vragenlijst en is aflopend gesorteerd.

¹⁰⁵ Tabel 4 gaat over vraag 20 t/m 26 van de vragenlijst en is aflopend gesorteerd. Vraag 27 behoort op zich ook bij deze set, maar bevat een open door de respondent zelf in te vullen categorie en is om die reden hier niet opgenomen.

¹⁰⁶ De vijfpuntsschaal is opgebouwd uit de indeling: niet, weinig, neutraal, veel en ruim.



Op basis van eenzelfde vijfpuntsschaal zijn de respondenten ook bevroegd op een aantal gedragsvariabelen. Het gaat daarbij om de invloed van de beleidsregels op een aantal gedragsaspecten van de respondenten ten aanzien van de CWI-procedure. In tabel 5¹⁰⁷ zijn de resultaten weergegeven. De scores liggen tussen de 2 en 3 en zijn daarmee lager dan bij de meningsvariabelen, zoals weergegeven in tabel 4.



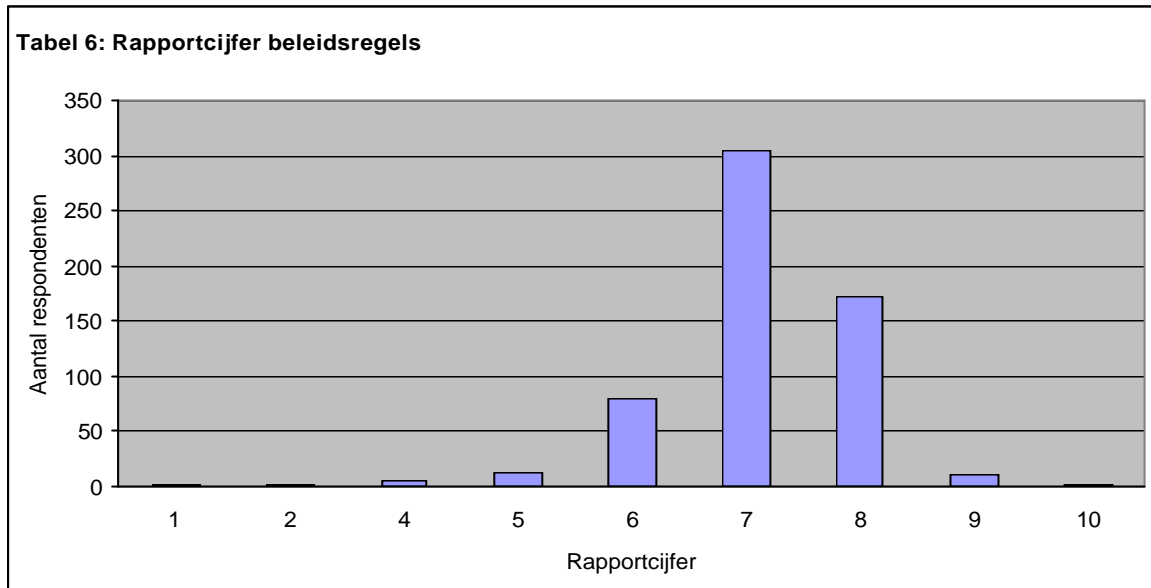
De procentuele scoreverdeling van de in tabel 3, 4 en 5 grafisch weergegeven beantwoording door de respondenten is volledigheidshalve opgenomen als overzicht 1 in § 12.4.

Van alle respondenten (inclusief degenen die hebben aangegeven niet bekend te zijn met het bestaan van de beleidsregels of de inhoud daarvan) geeft 74,3%¹⁰⁸ aan de beleidsregels bij een nieuwe ontslagprocedure te gebruiken, 25,0% twijfelt en minder dan 1% zegt ronduit

¹⁰⁷ Tabel 5 gaat over vraag 28 t/m 32 van de vragenlijst en is aflopend gesorteerd.

¹⁰⁸ Van de respondenten geeft 54,4% aan de beleidsregels altijd te zullen gebruiken, 16,1% bij alleen een bedrijfseconomisch ontslag en 3,8% bij een ontslag om andere redenen.

nee. In een ontbindingsprocedure bij de kantonrechter heeft 33,2% wel eens gebruik gemaakt van de beleidsregels of er een beroep op gedaan.



Het gemiddelde rapportcijfer voor de beleidsregels bedraagt 7,1. De grootste groep respondenten (51,7%) geeft een 7 en 29,4% geeft een 8. Het aantal onvoldoendes is gering: 3,7% geeft minder dan een 6. In tabel 6 zijn de rapportcijfers afgezet tegen het aantal respondenten.

Van de 723 respondenten hebben 239 respondenten (33,1%) gebruik gemaakt van de open vraag om CWI een advies te geven over de beleidsregels. In § 12.4 is in overzicht 2 een indeling van de ontvangen adviezen opgenomen. Tot slot heeft 43,0% aangegeven een beknopt verslag met de onderzoeksresultaten te willen ontvangen.

8.3 Analyse empirisch materiaal

De respons is behoorlijk groot te noemen. Een responspercentage bij verzending per post van 30% is redelijk, aldus Saunders.¹⁰⁹ In dit onderzoek is 42,8% gehaald. Ook nominaal zijn voldoende vragenlijsten ingevuld om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Mogelijke bias is verder geminimaliseerd door een zorgvuldige opgebouwde vraagstelling en de verwachting dat de respondenten professionals zijn die geen sociaal wenselijke antwoorden zullen geven. Dit wordt versterkt door het anonieme karakter van de vragenlijst.

De populatie bestaat voor 91% uit intermediairs. Dit kan enige bevreemding wekken gelet op de expliciete keuze om intermediairs te bevragen, maar laat zich verklaren doordat 3,5% werkzaam is als HRM-professional en in die hoedanigheid optreedt als intermediair voor de

¹⁰⁹ Saunders, a.w. p. 295.

'eigen' werkgever. Ook een werkgever-directie kan optreden als intermediair voor een van de 'eigen' bedrijven van werkgever.

Zoals verwacht bestaat het grootste deel van de intermediairs uit de juridische beroepsgroepen (70,2%). Opvallend is echter het aandeel accountancy (13,6%) en advies- en administratiekantoren (12,8%). Deze wordt door CWI niet als een aparte actorgroep gezien. In de communicatie- en voorlichtingsactiviteiten zijn deze beroepsgroepen maar beperkt herkenbaar als aparte doelgroep in tegenstelling tot de juridische beroepsgroepen.

De bekendheid met de beleidsregels is groot: 83,1% van de respondenten is bekend met het bestaan van de beleidsregels en daarvan is 89,9% bekend met de inhoud van de beleidsregels. In het klanttevredenheidsonderzoek van CWI onder alleen werkgevers ligt het bekendheidspercentage op 58,7% (KTO 2006)¹¹⁰ en daarvan gebruikt 92% de beleidsregels. Onder intermediairs is de bekendheid relatief hoger dan bij de categorie werkgevers, maar de mate van het gebruik daarentegen ontloopt elkaar niet veel.

De belangrijkste informatiebron voor (de eerste) bekendheid met de beleidsregels is de website van CWI direct gevolgd door voorlichting op CWI-congressen. Opvallend is op de derde plaats de categorie 'gehoord van collega'. Bekendheid is voor 68% terug te leiden tot enige communicatieactiviteit van CWI. De website werk.nl staat centraal bij (verdere) raadpleging nu 67,8% van de respondenten daarvan gebruik maakt. CWI promoot dit kanaal veelvuldig als bron.

De praktische gebruiksaspecten van de beleidsregels worden met een ruim voldoende gewaardeerd en varieert in de range 6,6 tot 7,2. Er zijn geen positieve of negatieve uitschieters, maar er lijkt ruimte om nog een aantal verbeterlagen te maken. Dit komt overeen met de enkele tientallen 'open' adviezen van de respondenten, die hierover zijn gegeven.¹¹¹ Er treedt een statistisch significant verschil op tussen advies- en administratiekantoren en advocatuur ($p=0,017$) resp. rechtsbijstandverzekeraars ($p=0,006$) als het gaat om de bruikbaarheid van de beleidsregels. Beide laatste groepen waarderen dit hoger.

De ervaren ondersteuning van de beleidsregels als het gaat om uitleg van het toetsingskader, vaststellen van de ontslaggrond, mee te sturen bijlagen of opstellen van aanvraag of

¹¹⁰ CWI, Rapportage klanttevredenheidsonderzoek Juridische Zaken ontslag 2006, Amsterdam: CWI, januari 2007

¹¹¹ Zie § 12.4, overzicht 2 voor een groepering van de open adviezen van de respondenten.

verweer is steeds rond de drie op de vijfpuntsschaal gescoord. Deze score betekent dat de respondent ondersteuning heeft ervaren. In de vragenlijst is de drie met de score neutraal betiteld, maar dit kan aanleiding zijn voor een verkeerde interpretatie. De vijfpuntsschaal is ordinaal (oplopend) ingedeeld en vraagt naar de kwantitatieve inschatting van de respondent. Achteraf bezien had 'neutraal' beter als 'meer' of 'redelijk' kunnen worden betiteld. Voor het resultaat maakt dit niet uit en de respondenten hebben dit naar verwachting niet anders ervaren dan als een oplopende schaal.¹¹²

De verwachting dat de beleidsregels bij een ontslagprocedure daadwerkelijk ondersteuning bieden, wordt gedeeld door de respondenten. Slechts een kleine groep (minder dan 17 %) van de respondenten geeft aan geen of weinig ondersteuning te hebben ervaren. Alleen voorspelbaarheid van de procedure scoort slechter met 26 % die aangeeft geen of weinig ondersteuning te hebben ervaren. Anders gesteld: alle andere respondenten hebben redelijk, veel of ruim ondersteuning ervaren op de genoemde aspecten.

De mate waarin ondersteuning is ervaren verschilt. Alleen bij de uitleg van het toetsingskader treedt voor advies- en administratiekantoren een statistisch significant verschil op in relatie tot advocatuur ($p=0,002$)¹¹³ en vakbondsorganisaties ($p=0,046$). De advies- en administratiekantoren ervaren minder ondersteuning. Ditzelfde doet zich ook voor ten aanzien van de ervaren ondersteuning bij het opstellen van een aanvraag of verweer in de relatie advies- en administratiekantoren versus advocatuur ($p=0,007$).

Bij de gemeten gedragseffecten is sprake van een beperkter, maar nog steeds behoorlijk effect. Het laagst scoort de bijdrage van de beleidsregels bij de keuze voor de CWI-procedure en de snelheid daarvan. Van de respondenten geeft 47 % resp. 43 % aan geen of weinig bijdrage te hebben ervaren. De invloed is groter als het gaat om uniforme uitvoering, kwaliteit en transparantie van de CWI-procedure. Deze aspecten hebben voor 77 % resp. 77 % en 78 % van de respondenten redelijk, veel of ruim een bijdrage geleverd. Wel is er sprake van een statistisch significant verschil bij de keuze voor de CWI-procedure tussen de categorie werkgever-HRM (die meer invloed toekent aan de beleidsregels) in relatie tot intermediairs ($p=0,020$).

¹¹² Aan een tiental proefrespondenten is de schaalindeling in het kader van de test voorgelegd en deze hebben aangegeven de indeling te begrijpen op de wijze zoals hier weergegeven. Een alternatieve indeling bleek niet noodzakelijk. Ook de respondenten hebben niet expliciet aangegeven hier een andere interpretatie aan te geven.

¹¹³ Een statistische afwijking wordt aangeduid met het symbool p . Er is sprake van een statistisch significante afwijking als $p \leq 0,050$. Hoe meer de waarde naar 0,000 gaat, hoe groter de statistische significantie. Saunders, a.w. p. 275 e.v.

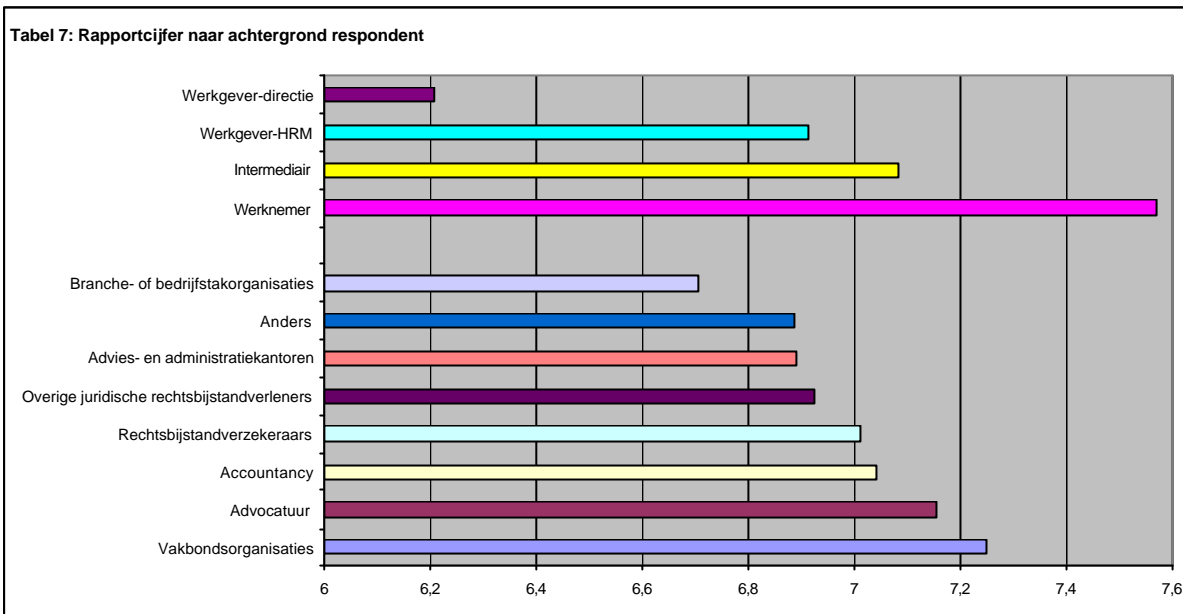
Er doen zich meerdere significante verschillen voor tussen enerzijds accountancy en advies- en administratiekantoren, die hoger scoren als het gaat om keuze voor de CWI-procedure en de snelheid van de CWI-procedure, dan anderzijds de juridische beroepsgroepen. Significant is eveneens de bijdrage van beleidsregels als het gaat om het aspect kwaliteit resp. uniforme uitvoering. De beroepsgroep accountancy scoort significant hoger dan de beroepsgroep rechtsbijstandverzekeraars ($p=0,008$ resp. $p=0,003$).

Niet verbijsterend is het optreden van meerdere significante verschillen tussen one-shooters en repeat players bij de ervaren ondersteuning bij uitleg toetsingskader ($p=0,014$), opstellen aanvraag of verweer ($p=0,34$) en mee te sturen bijlagen ($p=0,024$). Repeat players scoren hoger.

Bij de herhalingsaankoopvraag (of bij een nieuwe ontslagaanvraag de beleidsregels worden gebruikt) treedt een zevental (!) significante verschillen tussen de categorieën 'misschien' en 'ja, altijd' als het gaat om ervaren ondersteuning bij opstellen aanvraag of verweer ($p=0,000$), mee te sturen bijlagen ($p=0,001$), onderbouwing aanvraag of verweer ($p=0,000$), de bijdrage van de beleidsregels ten aanzien van de CWI-procedure op het aspect snelheid ($p=0,005$), transparantie ($p=0,001$), kwaliteit ($p=0,000$), uniforme uitvoering ($p=0,022$). De respondenten die 'misschien' hebben gescoord zijn in deze gevallen duidelijk negatiever.

Het gemiddelde rapportcijfer voor de beleidsregels van 7,1 verschilt 0.3 punt met de 6,8 uit het klanttevredenheidsonderzoek onder werkgevers (KTO 2006). Dit is een betekenisvol verschil bij het onderhavige soort onderzoeken en duidt op een positief effect.

Er treedt een statistisch significant verschil op het rapportcijfer 6,2 van werkgevers-directie in relatie tot de 7,6 van werknemers ($p=0,000$) resp. de 7,1 van intermediairs ($p=0,003$). Dit heeft geleid tot een nadere analyse met als resultaat de hierna in tabel 7 opgenomen gecombineerde rapportcijfers naar achtergrond van de respondent met een verdere uitsplitsing naar beroepsgroep van de intermediairs.



Opvallend is de hoogste waardering door werknemers, hetgeen overeenkomt met de hoogste waardering door vakbondsorganisaties onder de intermediairs.

9. Resultaten empirisch onderzoek

Het is tijd om te bezien of de centrale onderzoeksvraag¹¹⁴ kan worden beantwoord. Per deelonderzoeksvraag zal dit worden onderzocht, waarbij de resultaten van het empirisch onderzoek als hoofdingrediënt dienen, waar nodig aangevuld met de analyses en aangetroffen concepten uit het theoretisch kader. De aldaar geformuleerde hypothesen worden tegelijk getoetst.

Deelvraag 1 – Hoe groot is de bekendheid van de beleidsregels bij de diverse actoren en hoe is deze tot stand gekomen?

Hypothese: CWI heeft een gerichte en moderne communicatiestrategie gevolgd bij de bekendmaking van de beleidsregels.

De bekendheid met de beleidsregels is groot te noemen: 83% van de respondenten is bekend met het bestaan van de beleidsregels en daarvan nog eens 89% bekend met de inhoud. Dit is een stuk hoger dan bij het KTO 2006 van CWI onder werkgevers, waar 'slechts' 59% ermee bekend was.

¹¹⁴ Deze luidde: 'Tot welke externe effecten heeft de bekendmaking van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI geleid bij de bij de CWI-ontslagprocedure betrokken partijen? Deze effecten hebben betrekking op bekendheid met, gebruik en waardering van en gedragsveranderingen door de beleidsregels.'

CWI volgt een actieve communicatiestrategie en deze maakt gebruik van meerdere, moderne en op transparantie gerichte kanalen. De belangrijkste kanalen zijn internet (via de website van CWI) en de congressen / voorlichtingsbijeenkomsten van CWI. Voor het dagelijkse gebruik is internet veruit favoriet. Van de respondenten raadpleegt 68% werk.nl. Dit is grotendeels toe te schrijven aan de gerichte communicatie hierover van CWI in de communicatie-uitingen.

Deelvraag 2 – Hoe frequent is het gebruik van de beleidsregels en op welke wijze geschiedt dit?

Hypothese: De communicatiestrategie draagt bij aan de verwezenlijking van een ruime bekendheid van de beleidsregels bij intermediairs.

De respondenten maken ruimschoots gebruik van de beleidsregels, waarvan 32% zelfs meer dan 6 keer per jaar. Raadpleging geschiedt in het merendeel via de website van CWI, maar ook via papieren versies. De gerichte communicatie met intermediairs via congressen en publicaties leidt mede tot gebruik van de beleidsregels en raadpleging. De frequentie van raadpleging is eveneens hoog en neemt toe bij repeat players. Vastgesteld kan worden dat de gekozen communicatiestrategie effectief is geweest.

Deelvraag 3 – Wat is het oordeel over de toegankelijkheid, bruikbaarheid en inhoud van de beleidsregels?

Hypothese: Bekendheid met de beleidsregels leidt tot gebruikmaking ervan. Intermediairs ervaren daadwerkelijk ondersteuning door de beleidsregels.

Deze gebruikaspecten scoren gemiddeld een 7. Er is ruimte om hier hoger te kunnen scoren. De genoemde onderdelen betreffen alle de beleidsregels op zichzelf en CWI heeft dit in eigen hand. Specifieke aandacht lijkt noodzakelijk voor de advies- en administratiekantoren. Deze ervaren significant minder ondersteuning van de beleidsregels dan de (typisch juridische) beroepsgroep advocatuur. Ook de accountancy ervaart minder ondersteuning, zij het niet significant.

CWI verzorgt voor de intermediairgroepen advocatuur, rechtsbijstandverzekeraars en vakbondsorganisaties regelmatig voorlichting en cursussen en richt zich in de communicatiestrategie ook expliciet op deze groepen. Met enige voorzichtigheid kan de conclusie worden getrokken dat dit positief correleert.

Iets meer dan de helft van de gebruikers beschikt over een papieren versie van de beleidsregels. Niet duidelijk is in hoeverre dit een eigen uitdraai is van de website of een CWI-versie. Deze is echter alleen bij de eerste bekendmaking eind 2005 in ruime mate verspreid,

en inmiddels sterk verouderd. Veel respondenten voorzien – kennelijk – zelf op enigerlei wijze in een papieren versie.

Deelvraag 4 – Hebben de beleidsregels geleid tot gedragsverandering bij de actoren en zo ja, tot welke? Meer specifiek bij de keuze voor CWI of kantonrechter als ontslagroute, de onderbouwing van een ontslagaanvraag en het verweer tegen een ontslagaanvraag.

De effecten van de beleidsregels op het gedrag van de respondenten (vragenset 20 t/m 26) zijn behoorlijk. Het grootst is dit voor ervaren ondersteuning tijdens de ontslagprocedure. Grofweg minimaal 74 % van de respondenten ervaart ondersteuning (score 3 of hoger). De meer algemene aspecten (vragenset 28 t/m 32) scoren iets lager en de variatie daarbij is groter (afhankelijk van het uitgevraagde aspect). De keuze voor de CWI-procedure wordt het minst beïnvloed door de beleidsregels. Het meest de uniforme uitvoering.

Deelvraag 5 – Hoe worden de beleidsregels gewaardeerd door intermediairs?

Hypothese: CWI neemt actief deel aan relevante netwerken en ondersteunt dit door de bekendmaking van de beleidsregels.

Hypothese: De toenemende externe gerichtheid van CWI JZ leidt tot een betere beeldvorming en waardering door relevante netwerkactoren, zoals intermediairs.

De waardering van de respondenten voor de beleidsregels is een ruime voldoende en het rapportcijfer komt iets hoger uit dan bij het KTO 2006 onder alleen werkgevers. In vergelijking met andere publieke organisaties is dit geen slechte score, maar er is ruimte voor verbetering. Gerichte aandacht voor de categorie werkgever-directie is geboden nu deze het laagste rapportcijfer (6,2) heeft uitgedeeld. Ook bij de nadere uitsplitsing onder intermediairs geven de brancheorganisaties het laagste rapportcijfer van de intermediairs.

CWI geeft in de communicatie- en voorlichtingsactiviteiten gerichte aandacht aan werknemersorganisaties, rechtsbijstandverzekeraars en advocatuur. Hoewel dit verband niet direct is gemeten, geven deze groepen intermediairs wel de hoogste rapportcijfers en ervaren zij relatief de meeste ondersteuning van de beleidsregels. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de gekozen communicatiestrategie van CWI hier positief uitwerkt.

Terugkomend op de centrale onderzoeksvraag 'Tot welke effecten heeft de bekendmaking van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI geleid bij de bij de CWI-ontslagprocedure betrokken partijen' is de conclusie gerechtvaardigd dat de bekendheid zeer groot is, heeft geleid tot een frequent gebruik van de beleidsregels en er sprake is van een behoorlijke waardering, maar op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn.

10. Reflectie

10.1 *Beleidstheorie, theoretische noties en onderzoeksresultaten*

Aan de beleidstheorie van CWI ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag. Ik breng de graaf¹¹⁵ van de gereconstrueerde beleidstheorie in herinnering. Deze geeft in een aantal stappen de ontwikkeling van de beleidsregels weer: vorming CWI → interne gerichtheid → IWI-rapport → handboek → externe druk / missie CWI → bekendmaking beleidsregels. Deze stappen volgen elkaar op en elke tweede (interne) stap volgt op een externe invloed. Het resultaat is een steeds grotere en herkenbaardere externe gerichtheid van CWI.

Het is interessant om dit af te zetten tegen de scores van het onderzoek op basis van de indeling bekendheid (inclusief gebruik), ervaren ondersteuning en waardering. Als deze indeling causaal (zie § 5.3) wordt benaderd ('uit bekendheid volgt gebruik, uit gebruik volgt ervaren ondersteuning, uit ondersteuning volgt waardering'), dan blijkt een parallelle ontwikkeling van de scores van hoog naar lager. De scores voor bekendheid zijn het hoogste, voor ervaren ondersteuning lager en voor waardering relatief gezien het laagst. Anders gezegd: de grotere externe gerichtheid van CWI gaat gepaard met een snelle bekendheid met de beleidsregels, een behoorlijk gebruik en een redelijke waardering. De geschetste ontwikkeling van CWI heeft 5 jaar geduurd.¹¹⁶ De verstreken tijd tussen bekendmaking van de beleidsregels en de behaalde resultaten bedraagt daarentegen slechts anderhalf jaar.¹¹⁷ Een behoorlijk resultaat in een kort tijdsbestek.

Gelet op de behaalde scores is te verwachten dat de bekendheid en het gebruik alleen maar zullen toenemen. Voor de ervaren ondersteuning is dit minder logisch. Dit is actief door CWI te beïnvloeden, maar een continue inspanning en verbetering van inhoud, vorm en beschikbaarheid van de beleidsregels is dan noodzakelijk. De waardering is het minst beïnvloedbaar en sterk afhankelijk van andere variabelen als kosten, ontslagreden, conjunctuur, toegang tot de sociale zekerheid, waar CWI geen invloed op heeft.

Kijkend naar de gevonden finale relaties (zie § 5.2), blijken de meer abstracte relaties minder duidelijk te herkennen in de onderzoeksresultaten en is aanvullende interpretatie noodzake-

¹¹⁵ Zie figuur 3 in § 5.5.

¹¹⁶ CWI is van start gegaan op 1 januari 2002 in het kader van de nieuwe uitvoeringsstructuur werk en inkomen (Wet SUWI).

¹¹⁷ De beleidsregels zijn bekendgemaakt in oktober 2005 en het onderzoek is gehouden in maart 2007, derhalve een periode van anderhalf jaar.

lijk. Bijvoorbeeld als het doel een goed werkende arbeidsmarkt is, dan draagt ondersteuning van werkgevers daar aan bij. Alleen indirect is op basis van de onderzoeksresultaten hier iets over te zeggen. Bij meer concrete finale relaties komen uit het onderzoek wel heldere resultaten naar voren. Bijvoorbeeld als het doel publicatie is, dan kan dit via de middelen als Staatscourant en website. Het onderzoek laat zien dat de Staatscourant nauwelijks bijdraagt aan de bekendheid, maar de website daarentegen veel.

De normatieve relaties (zie § 5.4) worden door de externe actoren uit de onderzoekspopulatie het minst herkend, althans ze worden relatief gezien het laagst gewaardeerd. Op zich is dat niet problematisch, maar er passen enkele kanttekeningen bij. Als CWI sterk hecht aan de bekendmaking ten grondslag gelegde waarden, dan moet CWI er (verder) aan blijven werken om deze te consolideren, uit te bouwen en 'aan de man' te brengen. Kernwaarden voor CWI zijn uniformiteit, voorspelbaarheid, snelheid en kwaliteit. De bekendmaking van de beleidsregels blijken hier maar een beperkte invloed op te hebben in de perceptie van de respondenten. Andere waarden van de actoren spelen hier een rol, terwijl de vraagstelling uitsluitend betrekking heeft gehad op de bekendmaking van de beleidsregels.

Hier strikte conclusies aan verbinden gaat te ver, zeker indien de netwerkomgeving van CWI in ogenschouw wordt genomen. CWI oogst waardering voor het feit dat de transparantie is toegenomen. De bekendmaking van het uitvoeringsbeleid is een onderdeel daarvan, maar moet worden geplaatst binnen de andere, meer netwerkachtige activiteiten van CWI, zoals deelname aan het juridisch discours, overlegorganen, congressen, informele contacten en dergelijke. Ook de uitvoeringsprestaties van CWI dragen hieraan in belangrijke mate bij. De discussie over het ontslagrecht is nu niet ingegeven door het functioneren van CWI, terwijl dat in het verleden wel het geval is geweest. In alle genoemde netwerken is CWI terug te vinden en stelt zich daarbij toegankelijk op. De beeldvorming wordt beter, maar CWI maakt zich daardoor ook zichtbaarder en kwetsbaarder. Voor CWI is de balans vooralsnog positief te noemen.

Het onderzoek laat zien dat de gekozen moderne communicatiestrategie effectief is geweest. De bekendheid en het gebruik zijn instrumenteel gezien groot. De moderne communicatiemiddelen worden volop gebruikt en er wordt actief op gestuurd. De door CWI gekozen mix van communicatie-instrumenten (modern en traditioneel) heeft veel effect gehad. Bezien vanuit een macro 'CWI'-perspectief, waarbij multi-channeling voorop staat, is hier op micro-niveau uitvoering aan gegeven. De CWI-communicatiehandelingen passen binnen de voor dit onderzoek gehanteerde definitie van massacommunicatie, te weten openbare communi-

catie die gelijkwaardige en gelijksoortige boodschappen distribueert naar een verspreid publiek.

Vanuit de beleidscyclus gezien (zie figuur 4 Matrix rekenschap communicatie in § 6.2.2) kan nu (achteraf) worden vastgesteld dat niet alle stappen expliciet zijn doorlopen of bij is stilgestaan. De doelgroepkeuze is niet helder vastgelegd, maar de heavy users van de beleidsregels weten deze (toch) te vinden. In zoverre is de communicatie succesvol geweest. De middelen zijn juist gekozen, zoals blijkt uit de onderzoeksresultaten, maar opvallend is de wens van veel respondenten om toch te beschikken over een papieren versie (naast de beschikbaarheid via de website). De verklaring daarvoor ('juristen hechten aan papier') kan niet worden afgeleid uit de onderzoeksresultaten, maar is afgeleid uit gesprekken en ervaring met deze beroepsgroepen.

10.2 *Persoonlijke reflectie*

Hieronder volgen enkele meer persoonlijke reflecties op het onderwerp, welke ik van belang acht voor een goed begrip van het gehele onderzoek en de gemaakte keuzes daarbij.

Mijn oorspronkelijke wens om 'een keer' een kwantitatief onderzoek met alle daarbij komende cijfermatige activiteiten te doen, heb ik kunnen uitvoeren. Wel is mij inmiddels duidelijk dat bij dit soort onderzoek een helder beeld van de gehanteerde beleidstheorie essentieel is, alsmede dat het onontkoombaar is om aanvullende onderzoeksmethodieken te gebruiken, zoals in casu diepte-interviews en aanvullend literatuuronderzoek. Niet alleen voorafgaand bij het opzetten van een gedegen onderzoek, maar ook bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten achteraf bleek dit geen onnodige exercitie (zie het voorbeeld in de voorgaande alinea). De gekozen theoretisch invalshoeken geven een inbedding van het onderzoek.

De communicatietheorie is een logische keuze bij het onderzoeksonderwerp, maar achteraf realiseer ik mij dat de netwerkbenadering mogelijk verder afstaat van de lezer dan waar ik in eerste instantie van ben uitgegaan. Toch heb ik dit onverkort willen handhaven vanwege de grote invloed van de omgeving op CWI, de wederzijdse afhankelijkheden, maar ook vanwege de bredere ontwikkelingen als globalisering, informatisering, netwerksamenleving en de mondige burger. De bekendmaking van de beleidsregels past binnen deze ontwikkelingen en komt op microniveau terug in de onderzoeksresultaten. De respondenten nemen evenzeer deel in allerlei netwerken (bijvoorbeeld brancheorganisatie en sociale partners) en voeden 'hun' actoren met informatie, ideeën en waarden, die terugkomen in de genoemde netwerken waarin CWI deelneemt. Voor CWI is dit een factor om terdege mee rekening te houden en

de benodigde investeringen in tijd, moeite en menskracht te handhaven. De beleidsregels en de bekendmaking daarvan vormen een substantiële factor.

Anders en kernachtig gesteld: de geschetste ontwikkelingsgang naar de bekendmaking van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI en de nu gemeten effecten vormen een kantelpunt in de lange geschiedenis van de uitvoering van de wettelijke ontslagtaak door de achtereenvolgende uitvoerders.

11. Aanbevelingen

Op basis van het gehele uitgevoerde onderzoeksproces kan een aantal aanbevelingen worden geformuleerd ten behoeve van CWI als opdrachtgever. De effectevaluatie van de gevolgen van de bekendmaking van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI levert concreet de volgende aanbevelingen op.

1. De ingeslagen weg kan succesvol worden voortgezet. Bekendheid bij de belangrijkste gebruikers (intermediairs) is hoog en binnen deze groep is bekendheid met de inhoud zeer hoog. Frequent wordt gebruik gemaakt van de beleidsregels. Er zijn geen aanwijzingen gevonden die nopen tot ingrijpende aanpassingen.
2. De mate waarin de beleidsregels op de website worden geraadpleegd (nu 68%) kan hoger en past binnen de communicatiestrategie van CWI om zoveel mogelijk via werk.nl af te doen. Meer en gerichte voorlichting hierover is (en blijft) noodzakelijk.
3. Ondanks de goed ontwikkelde ontsluiting van de beleidsregels op de website werk.nl, geeft iets meer dan de helft van de respondenten aan de voorkeur te geven aan een schriftelijke versie in boekvorm (gebonden 25,9% of losbladig 28% van alle respondenten). Het is aan te bevelen dit te realiseren. Daarnaast is er een spontane belangstelling voor een emailtendering bij wijzigingen in de beleidsregels.
4. Gerichte voorlichtingsactiviteiten aan de intermediairgroepen accountancy en advies- en administratiekantoren is aan te bevelen. Deze groepen scoren significant lager in de ervaren ondersteuning van de beleidsregels en er zijn tot op heden geen specifiek op hun gerichte voorlichtingsactiviteiten ontplooid. Dit leidt naar verwachting tot betere scores.
5. De gepleegde voorlichtingsactiviteiten over (onder meer) de beleidsregels dragen in grote mate bij aan de bekendheid van de beleidsregels, maar ook aan de waardering. De

beleidsregels bieden een reële ondersteuning tijdens de ontslagprocedure. Deze dienen te worden gehandhaafd en waar mogelijk en zinvol te worden uitgebreid.

6. De effecten van de beleidsregels zijn aantoonbaar op de aspecten keuze voor CWI, snelheid, transparantie, kwaliteit en uniformiteit. Deze aspecten worden mede beïnvloed door andere factoren, die niet in het onderzoek zijn betrokken. Een nader onderzoek naar de invloed van deze andere factoren is aan te bevelen.
7. De respondentgroep werkgever-directie geeft het laagste rapportcijfer (6,2). Het betreft slechts 2,5% van de respondenten en hun waardering wijkt belangrijk af van de 6,8 uit het KTO 2006, waar alle respondenten behoorden tot de categorie werkgevers. Uit het onderzoek valt daar geen duidelijke verklaring voor te geven. Een gericht actie op deze doelgroep zal een forse inspanning vergen met naar verwachting beperkte effecten als uitsluitend wordt gefocust op de beleidsregels.

12. Bijlagen

12.1 *Overzicht afkortingen*

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BekW	Bekendmakingswet
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945
BOC	Beleidsregels Ontslagtaak CWI
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
CWI JZ	Bedrijfseenheid Juridische Zaken van de Centrale organisatie werk en inkomen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
OAC	Ontslagadviescommissie
Ob	Ontslagbesluit
RDA	Regionaal Directeur Arbeidsvoorzieningsorganisatie
SER	Sociaal Economische Raad
Star	Stichting van de Arbeid
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WAV	Wet Arbeid Vreemdelingen
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WWB	Wet Werk en Bijstand

12.2 Geraadpleegde literatuur

- Bax E.H., *Kansrijk kiezen*, Schoonhoven: Academic Service, 2003;
- Bekkers V., H. van Duivenboden en M. Lips, ICT en publieke dienstverlening, In Lips M., V. Bekkers & A. Zuurmond (redactie), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 2005, p. 237-256;
- Berenschot, Communicatiematrix, *Handhavingskrant*, Den Haag: Ministerie van Justitie, september 2006;
- Binnenlandse Zaken, Ministerie van, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007*, Den Haag: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006, bijlage 1 (Referentiekader Good Governance);
- Cooper T., *The responsible administrator*, San Francisco: Jossey-Bass, 1998;
- CWI Raad van Bestuur, *Partner CWI, Meerjarenbeleidsplan 2005-2009*, Amsterdam: CWI, 2004;
- CWI, *Rapportage klanttevredenheidsonderzoek Juridische Zaken ontslag 2005*, Amsterdam: CWI, december 2005;
- CWI, *Rapportage klanttevredenheidsonderzoek Juridische Zaken ontslag 2006*, Amsterdam: CWI, januari 2007;
- CWI JZ, *De weg naar publicatie beleidsregels*, Zoetermeer: CWI, 25 mei 2005;
- CWI, Diverse verslagen managementoverleggen, interne notities, eerdere versies van de beleidsregels en de beleidsregels zelf;
- Drongelen J. van e.a., De verplichte afspiegeling, een betere toepassing in de praktijk?, *ArbeidIntegraal*, 2006, nr. 4., p. 23-42;
- Dunn W.N., *Public policy analysis*, New Jersey: Pearson Education, 2004;
- Edwards A., Democratische potentie van internet: democratische intermediairen online, In Lips M., V. Bekkers & A. Zuurmond (redactie), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 2005, p. 479-507;
- Hakvoort J., *Handleiding Scriptie / Afstudeerproject Masteropleiding Bestuurskunde*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2005;
- Hakvoort J.L.M. en H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, Den Haag: SDU, 2004;
- Heffen O. van, Beleidstheorieën uit de praktijk, In Hoogerwerf A. en M. Herweijer (redactie), *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003;

- Hoesel P.H.M. van, F.L. Leeuw en J.W.M. Mevissen (red.), *Beleidsonderzoek in Nederland*, Assen: Koninklijke van Gorcum, 2005;
- Hoogerwerf A. en M. Herweijer (redactie), *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003;
- IWI, *CWI en ontslagzaken – De toets aan de herplaatsingsverplichting van werkgevers bij ontslagvergunning voor oudere werknemers*, Zoetermeer: IWI, oktober 2002;
- IWI, *Gelijke gevallen, gelijke behandeling? – Uitvoering van de ontslagtaak door CWI*, Den Haag: IWI, mei 2004;
- Kamminga R., Van anciënniteit naar afspiegeling, *ArbeidIntegraal* 2005-4;
- Kickert W.J.M. e.a., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten – Over publiek management van hybride organisaties*, Alphen a/d Rijn: Samson, 1998;
- Koops B.J., S. van der Hof en V. Bekkers, Risico's in de netwerksamenleving: over vervlochten netwerken en kwetsbare overheden, In Lips M., V. Bekkers & A. Zuurmond (redactie), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 2005, p. 671-729;
- Koppenjan J. en E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Londen: Routledge, 2004;
- Kouwenhoven A.A.J. en J. Thé, *Besluitvorming in netwerken: toepassing netwerkanalyse op het besluitvormingproces bij de versoepeling van het ontslagrecht*, Rotterdam/Den Bosch: december 2005, Essay in het kader van het vak Sturing in de publieke sector, parttime masterprogramma Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Meijer J. en A.A.J. Kouwenhoven, Hoofdstuk 16 BBA-procedure, In Loonstra C.J. en W.A. Zondag (red.), *SDU Commentaar Arbeidsrecht*, Den Haag: SDU, 2006;
- Leeuw F.L., Beleidstheoretisch onderzoek toen en thans, *Beleid en Maatschappij*, 1986, nr. 1, p. 27-39;
- Lips M., V. Bekkers & A. Zuurmond (redactie), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 2005;
- Piët, S., *Het groot communicatiedenkboek*, Amsterdam: Pearson Education Benelux, 2005;
- Saunders M. e.a., *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam: Pearson Education Benelux, 2004;
- SER, *Advies Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*, publicatienr. 05/05, Den Haag: SER, 2005;
- SER, *Advies Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet*, publicatienr. 05/06, Den Haag: SER, 2005;
- Stichting van de Arbeid, *Advies inzake een heroverweging van de anciënniteitsregel bij bedrijfseconomisch ontslag*, publicatienr. 13/04, Den Haag: Star, 2004;

- Stichting van de Arbeid, *Verslag van werkzaamheden 2006*, publicatienr. 10/06, Den Haag: Star, oktober 2006;
- SZW, Directie Arbeidsverhoudingen, *Ontslagstatistiek Jaarrapportage 2002*, Den Haag: SZW, april 2003;
- SZW, Directie Arbeidsverhoudingen, *Ontslagstatistiek Jaarrapportage 2003*, Den Haag: SZW, april 2004;
- SZW, Directie Arbeidsverhoudingen, *Ontslagstatistiek Jaarrapportage 2004*, Den Haag: SZW, april 2005;
- SZW, Directie Arbeidsverhoudingen, *Ontslagstatistiek Jaarrapportage 2005*, Den Haag: SZW, april 2006;
- Tweede Kamer, *Wet tot 'Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel en wijziging van het ontslagrecht (Wet wijziging WW-stelsel en ontslagrecht)'*, Kamerstukken TK, 2005-2006, 30370.
- Tollenaar A., Het is maar wat je bijzonder noemt. Rechterlijke toetsing aan beleid en beleidsregels, *JBplus*, 2006, p. 175-187;

12.3 Lijst van geïnterviewden

- Mr. H.J.C.A. Becks, districtshoofd CWI Juridische Zaken Oost Nederland;
- Th. J. Boersma, districtshoofd CWI Juridische Zaken Midden West Nederland;
- Mr. J. Meijer, teammanager landelijke afdeling Arbeids- en ontslagrecht CWI Juridische Zaken;
- Mr. J.H. Roovers, landelijk manager bedrijfseenheid CWI Juridische Zaken.

12.4 Overzichtstabellen

Overzicht 1: Procentuele verdeling waarderings- en gedragsvragen

Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van de beleidsregels:

	Heel on- tevre- den	Ontevreden	Neutraal	Tevre- den	Heel tevre- den	Totaal
12. Hoofdstukindeling		0,78	31,91	64,98	2,33	100,00
13. Overzichtelijkheid tekst		3,88	28,93	65,05	2,14	100,00
14. Bruikbaarheid	0,19	4,09	24,51	64,98	6,23	100,00
15. Taalgebruik		1,75	26,21	68,35	3,69	100,00
16. Omvang	0,97	6,02	36,70	54,56	1,75	100,00
17. Inhoud	0,19	3,89	30,35	63,23	2,33	100,00
18. Actualiteit	0,19	6,41	36,70	54,56	2,14	100,00
19. Volledigheid	0,58	6,61	39,11	51,17	2,53	100,00

Heeft u ondersteuning ervaren van de beleidsregels tijdens de ontslagprocedure ten aanzien van:

	Niet	Weinig	Neutraal	Veel	Ruim	Totaal
20. Uitleg toetsingskader CWI	5,66	6,84	37,89	47,46	2,15	100,00
21. Voorspelbaarheid uitkomst	7,41	19,69	49,71	22,22	0,97	100,00
22. Vaststellen ontslaggrond	6,89	9,84	47,83	33,46	1,97	100,00
23. Opstellen aanvraag of verweer	5,27	9,38	39,84	42,38	3,13	100,00
24. Mee te sturen bijlagen	7,21	8,38	47,17	35,48	1,75	100,00
25. Onderbouwing aanvraag of verweer	4,27	6,60	40,58	45,63	2,91	100,00
26. Begrijpelijkheid beslissing	7,81	13,67	56,64	20,90	0,98	100,00

Hebben de beleidsregels bijgedragen aan:

	Niet	Weinig	Neutraal	Veel	Ruim	Totaal
28. Keuze voor de CWI-procedure	36,25	11,16	40,24	11,55	0,80	100,00
29. Snelheid CWI-procedure	25,20	17,32	42,13	14,57	0,79	100,00
30. Transparantie CWI-procedure	12,11	10,35	40,23	35,55	1,76	100,00
31. Kwaliteit CWI-procedure	12,33	10,18	51,86	24,46	1,17	100,00
32. Uniforme uitvoering door CWI	11,09	11,88	52,08	24,16	0,79	100,00

Overzicht 2: Indeling adviezen respondenten

De 239 respondenten hebben in totaal 256 'open' adviezen gegeven. Deze zijn gegroepeerd naar onderwerp weergegeven:

- Beleidsregels beknopter maken: 19
- Beleidsregels uitgebreider maken: 12
- Meer voorbeelden opnemen: 27
- In boekvorm / papieren versie uitgeven: 14
- Meer reclame maken / bekendheid geven: 46
- Niet / slecht te vinden op internet: 14
- Opmerkingen rondom ontslagadviescommissies: 2
- Uitspraken (ontslagbeschikkingen) publiceren: 9
- Compleet pdf i.p.v. losse hoofdstukken: 4
- In beschikking / correspondentie (meer) naar de beleidsregels verwijzen: 11
- Uniformiteit in de uitvoering verbeteren: 24
- Attendering per email van wijziging beleidsregels: 8
- Beleidsregels over Veelvuldig ziekteverzuim publiceren: 5
- Beleidsregels up to date houden: 15
- Oordeel over vragenlijst (varieert van doorgaan tot totaal mislukt): 15
- Niet bekend met beleidsregels: 14
- Diversen: 17

12.5 Vragenlijst onderzoek

VRAGENLIJST ONDERZOEK CWI

Dit onderzoek gaat over de Beleidsregels Ontslagtaak CWI. U bent recent betrokken geweest bij een CWI-procedure. CWI wil graag weten hoe het zit met bekendheid, gebruik en waardering van de beleidsregels om zo te komen tot een betere dienstverlening. Kruis bij elke vraag aan wat volgens u van toepassing of het meest juist is. Bij sommige vragen wordt aangegeven dat meerdere antwoorden mogelijk zijn. Het invullen van het onderzoek duurt ongeveer 10 minuten en de antwoorden worden strikt vertrouwelijk behandeld. U kunt aangeven of u de resultaten van het onderzoek wilt ontvangen. De vragenlijst kunt u terugsturen in de bijgaande antwoordenveloppe.

1. U bent:
- Werkgever (directie / ondernemer / directeur-groootaandeelhouder)
 - Werkgever (HRM / P&O / personeelsadviseur)
 - Werknemer
 - Intermediair

2. Als u intermediair bent, tot welke beroepsgroep behoort u:

- Advocatuur
- Vakbondsorganisaties
- Rechtsbijstandverzekeraars
- Overige juridische rechtsbijstandverleners
- Branche- of bedrijfstakorganisaties
- Accountancy
- Advies- en administratiekantoren

- Anders, namelijk:

--

3. U bent of treedt (in de regel) op namens:

- Werkgever(s) met minder dan 10 werknemers
- Werkgever(s) met 10 tot 100 werknemers
- Werkgever(s) met meer dan 100 werknemers
- Werknemer(s)
- Werkgever(s) en werknemer(s)

4. Hoe vaak bent u in het afgelopen jaar betrokken geweest bij een CWI-ontslagprocedure?

- 0 keer
- 1 keer
- 2 – 5 keer
- 6 – 10 keer

- Meer dan 10 keer
5. Bent u op de hoogte van het bestaan van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI?
- Ja
- Nee (**Ga verder naar vraag 33**)
6. Op welke wijze heeft u er (voor het eerst) kennis van genomen?
- Congressen Ontslagrecht of regionale bijeenkomsten van CWI
- Voorlichtingsmateriaal van CWI (brochures, handleidingen etc.)
- Informatie van CWI Juridische Zaken (telefonisch / persoonlijk)
- Via de website van CWI (cwinet.nl of werk.nl)
- Emailnieuwsbrief Werkzaken / Arbeidsmarktjournaal van CWI
- Artikel in tijdschrift of bericht in krant
- Staatscourant
- Van collega gehoord
- Anders, namelijk:
-
7. Beschikt u over een (eigen) papieren versie van de beleidsregels?
- Ja
- Nee
8. Maakt u via de website werk.nl (of cwinet.nl) gebruik van de beleidsregels?
- Ja
- Nee
9. Welke publicatievorm heeft uw voorkeur? (meerdere antwoorden mogelijk)
- Gebonden boekvorm
- Losbladige boekvorm
- Digitaal in pdf-vorm (via werk.nl te downloaden)
- Digitaal in html-vorm (via werk.nl te raadplegen)
- Cd-rom
- Geen voorkeur
- Anders, namelijk:
-
10. Bent u bekend met de inhoud van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI?
- Ja
- Nee (**Ga verder naar vraag 33**)

11. Hoe vaak heeft u de beleidsregels het afgelopen jaar geraadpleegd of gebruikt?

- 0 keer
- 1 keer
- 2 – 5 keer
- 6 – 10 keer
- Meer dan 10 keer

Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van de beleidsregels:

	Heel on- tevrede	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden
	1-2-3	4-5	6	7-8	9-10
12. Hoofdstukindeling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13. Overzichtelijkheid tekst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14. Bruikbaarheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
15. Taalgebruik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
16. Omvang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
17. Inhoud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
18. Actualiteit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
19. Volledigheid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Heeft u ondersteuning ervaren van de beleidsregels tijdens de ontslagprocedure ten aanzien van:

	Niet	Weinig	Neutraal	Veel	Ruim
20. Uitleg toetsingskader CWI	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
21. Voorspelbaarheid uitkomst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
22. Vaststellen ontslaggrond	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
23. Opstellen aanvraag of verweer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24. Mee te sturen bijlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
25. Onderbouwing aanvraag of verweer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26. Begrijpelijkheid beslissing	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
27. Anders, namelijk:					

Hebben de beleidsregels bijgedragen aan:

	Niet	Weinig	Neutraal	Veel	Ruim
28. Keuze voor de CWI-procedure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
29. Snelheid CWI-procedure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
30. Transparantie CWI-procedure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
31. Kwaliteit CWI-procedure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
32. Uniforme uitvoering door CWI	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

33. Zou u bij een nieuwe ontslagaanvraag of ontslagverweer de beleidsregels (weer) gebruiken?
- Ja, altijd
 - Ja, vooral bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen
 - Ja, vooral bij een ontslag om andere redenen
 - Misschien
 - Nee
34. Heeft u de beleidsregels wel eens bij een ontbindingsprocedure gebruikt (bijvoorbeeld als informatiebron of door er een beroep op te doen)?
- Ja
 - Nee
35. Wat is uw algemene rapportcijfer voor de Beleidsregels Ontslagtaak CWI? (1-10)
36. Welk advies geeft u aan CWI over de beleidsregels:
37. Wilt u een beknopt onderzoeksverslag ontvangen?
- Nee
 - Ja, mijn emailadres is:

Hartelijk dank voor uw medewerking aan het onderzoek naar de effecten van de publicatie van de Beleidsregels Ontslagtaak CWI.