



Discussie ontslagrecht onvolledig

Op 18 juni van dit jaar heeft minister Kamp voorstellen gedaan voor de aanpassing van het ontslagrecht en de WW. De voorstellen zijn een nadere invulling van het begrotingsakkoord 2013 zoals dat in het Lente-akkoord is overeengekomen. Doel van de aanpassing is een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt en een bezuiniging die in 2013 € 500 miljoen moet opleveren. Op lange termijn loopt dit bedrag op naar € 1 miljard per jaar. Maar is er behoefte aan meer flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt? En dragen deze voorstellen daar ook toe bij?

Ontslagrecht als graadmeter flexibiliteit

Flexibiliteit van de arbeidsmarkt kan worden afgemeten aan: 1) het gemak waarmee werknemers kunnen worden aangenomen en ontslagen; 2) de flexibiliteit om werknemers binnen het eigen bedrijf te verplaatsen en 3) loonflexibiliteit. Aangezien de voorstellen van het demissionaire kabinet zich concentreren op de eerste categorie, zullen we ons hiertoe beperken. Dit betekent dat we zullen kijken naar het ontslagrecht en de werkloosheidswet.

Huidige wetgeving ontslagrecht

Werkgevers kunnen in Nederland de arbeidsovereenkomst ontbinden via de kantonrechter, of een ontslagverzoek indienen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV). Dit wordt het duale ontslagstel genoemd. Indien het UWV toestemming geeft voor ontslag dient de werkgever de wettelijke opzegtermijn in ogenschouw te nemen. Deze kan variëren van één tot vier maanden, afhankelijk van de duur van de arbeidsrelatie. Het UWV kan echter geen ontslagvergoeding toekennen bij onredelijk ontslag; hiervoor moet de werknemer binnen zes maanden na het ontslag een procedure beginnen bij de kantonrechter. Als de werknemer of werkgever zich niet kan vinden in het oordeel van het UWV, kan een van beide partijen een zaak aanspan-

nen bij de kantonrechter. Beide routes kunnen worden bewandeld voor het ontbinden van zowel tijdelijke als vaste contracten.

Vaststelling vergoeding kantonrechter

De ontslagvergoeding wordt bepaald aan de hand van de zogeheten kantonrechtersformule. Deze formule bestaat uit drie componenten: het aantal gewogen dienstjaren, het vaste maandsalaris en de verwijtbaarheid van zowel de werknemer als de werkgever. Ieder dienstjaar waarbij de werknemer jonger is dan 35 jaar telt voor de helft mee, tussen de 35 en 45 één keer, tussen de 45 en 55 anderhalve keer en ouder dan 55 twee keer. Bij de berekening van het vaste maandsalaris worden alle beloningen met een vast karakter meegenomen. Verwijtbaarheid van het ontslag bepaalt uiteindelijk de hoogte van de vergoeding, door deze factor te vermenigvuldigen met het aantal gewogen dienstjaren en het vaste maandsalaris. Als beide partijen even veel (of weinig) te verwijten valt, komt deze factor op één uit. Bij forse verwijtbaarheid van de werkgever is de vermenigvuldigingsfactor twee; als de werknemer zelf de oorzaak is van het ontslag, is de factor nul en krijgt hij geen vergoeding.

Duur en hoogte WW-uitkering

Naast de eventuele ontslagvergoeding heeft de werknemer mogelijk ook recht op een WW-uitkering. Als de werknemer in de afgelopen 36 weken ten minste 26 weken werkzaam was, heeft hij of zij recht op ten minste drie maanden WW. Als de werknemer daarnaast in minstens vier van de laatste vijf jaar 52 dagen loon heeft ontvangen, heeft de werknemer recht op een langere WW-duur. Hierbij geldt dat voor ieder jaar aan arbeidsverleden¹ de

¹ Het arbeidsverleden bestaat uit de som van het feitelijk en fictief arbeidsverleden. Feitelijk is het aantal jaren vanaf 1998 waarin er ten minste 52 dagen per jaar is gewerkt. Fictief is het aantal jaren vanaf het achttiende levensjaar tot en met 1997.

werknemer één maand aan WW ontvangt, met een maximum van 38 maanden. De hoogte van de WW-uitkering bedraagt in de eerste twee maanden 75% van het laatste verdiende loon, en daarna 70%. Hierbij wordt gerekend met een bruto maximumdagloon van 193,09.

Waarom flexibiliteit?

Een flexibele arbeidsmarkt wordt in de literatuur vaak gekoppeld aan meer innovatie en productiviteit. Ten eerste zal een starre arbeidsmarkt verhinderen dat werknemers zich verplaatsen van oude naar nieuwe (innovatieve) sectoren. Dit belemmert het aanpassingsvermogen van de economie. Zo leidde de crisis in de scheepvaartindustrie in de jaren tachtig tot forse en langdurige werkloosheid doordat werknemers nooit het perspectief hadden gehad dat ze ooit nog ergens anders zouden moeten werken en zich daarop moesten voorbereiden. Ten tweede kunnen werkgevers minder productieve werknemers moeilijker vervangen door productiever personeel. Ten derde kunnen werknemers door sterke ontslagbescherming hogere (loon-)eisen stellen. Hierdoor neemt de prikkel tot investeren in innovatie voor bedrijven af, omdat een deel van de extra winst zal worden opgeëist door de werknemers (Zhou et al, 2011). Ten vierde blijkt dat bedrijven met een werknemersbestand dat weinig verloop kent minder investeren in het verbeteren van het productieproces (Ichniowski en Shaw, 1995). Mogelijke verklaring is dat het onderzoek zich onder meer richt op fabrieken die mogelijk failliet gaan. Door de hoge ontslagvergoeding voor oudere werknemers neemt bij hen de prikkel af om de fabriek er bovenop te helpen. Tot slot zullen bedrijven alleen willen investeren in arbeidsbesparende innovaties als ze ook de flexibiliteit hebben om het werknemersbestand aan te passen.

Daarnaast leidt een hoge ontslagvergoeding ertoe dat bedrijven minder snel geneigd zijn vaste contracten aan te bieden. Van werknemers met een tijdelijk contract is bekend dat

zij minder tevreden zijn en minder trainingen volgen. Beleid dat ertoe leidt dat vaste contracten worden vervangen door tijdelijke zal daarom ten koste gaan van de gemiddelde werknemer. Een ander veel gehoord argument is dat wanneer de duur en kosten van ontslag toenemen, werkgevers minder bereid zullen zijn werknemers aan te nemen. Dit lijkt echter niet het geval (Nickell en Layard, 1999). Tot slot kunnen de werkgelegenheidseffecten door ontslagbescherming ongelijk verdeeld zijn. Zo ontstaat er minder ruimte voor toetreders, vaak jongeren, lager opgeleiden, vrouwen en immigranten, terwijl werknemers met een vast contract redelijk zeker zijn van werk (Kahn, 2007). Ook ouderen die werkloos zijn, hebben moeite om de arbeidsmarkt weer te betreden. Ook hiervoor zijn beleidsveranderingen nodig, bijvoorbeeld door een verlaging van de loonkosten van oudere werknemers. Een discussie hierover valt buiten het bereik van dit artikel.

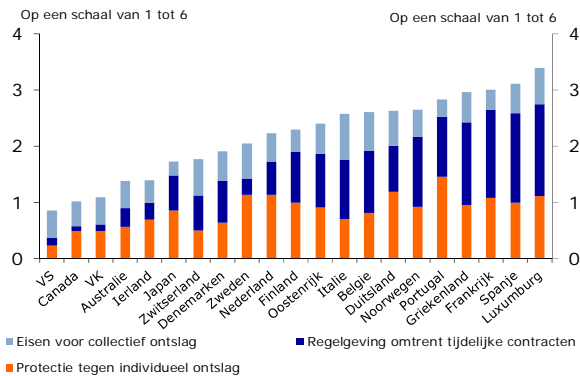
Redenen voor minder flexibiliteit

In hun artikel geven Zhou et al (2011) vier argumenten tegen vergaande flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Ten eerste hebben vaste medewerkers veel kennis van het bedrijf waar ze werken. Veel roulatie van werknemers tussen bedrijven kan ertoe leiden dat bedrijfsspecifieke kennis bij de concurrent terecht komt. Dit kan innovatie ontmoedigen. Tegenargument is dat er juist door mobiliteit van werknemers spill-overeffecten ontstaan, waardoor het innovatieproces wordt bevorderd (Almeida en Kogut, 1999). Ten tweede ontmoedigen tijdelijke contracten werknemers om te investeren in bedrijfsspecifieke kennis. Dit vermindert productiviteit(-swinst). Ten derde blijkt uit onderzoek dat flexibilisering van de arbeidsmarkt kan leiden tot een lagere vertrouwensbasis tussen werknemer en werkgever. Gevolg is dat er meer managers nodig zijn om het gedrag van werknemers te monitoren. Ten vierde zullen werknemers alleen met arbeidsbesparende suggesties komen wanneer ze zeker zijn van hun baan.

Ontslagrecht vanuit macroperspectief

Zowel het ontslagrecht als de werkloosheidswet geeft huishoudens enige inkomenszekerheid. Door averechtse selectie en moreel gevaar is het echter onwaarschijnlijk dat een private partij een verzekering kan aanbieden tegen mogelijk inkomensverlies als gevolg van werkloosheid². Via een publieke verzekering kan toch in deze behoefte worden voorzien. Om vervolgens te voorkomen dat private partijen eenzijdig profiteren van de publieke verzekering is een bepaalde mate van ontslagbescherming of een bijdrage aan de WW-uitkering gerechtvaardigd (Bartelsman et al, 2012). Tot slot zou een gebrek aan inkomenszekerheid ertoe kunnen leiden dat huishoudens op microniveau meer gaan sparen dan op macroniveau noodzakelijk en wenselijk is. Voor deze laatste stelling lijkt echter weinig bewijs te zijn.

Figuur 1: Flexibiliteit op gemiddeld niveau



Bron: OECD

Er zijn dus zowel argumenten voor als tegen een flexibele arbeidsmarkt. In veel gevallen is de literatuur niet eenduidig. Het optimum tussen vast en flexibel, laat staan of die flexibiliteit in contractvormen, bedrijfsvoering of salaris moet zitten, is daarom ook moeilijk vast te

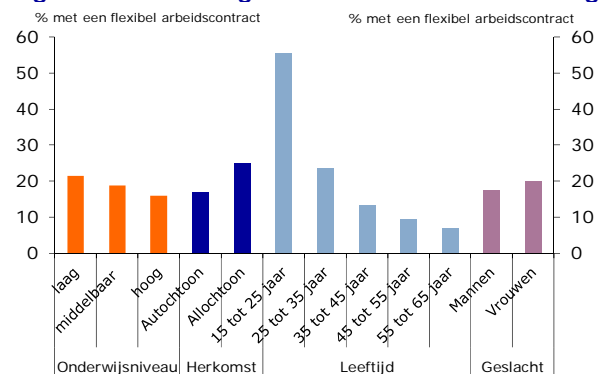
² Door averechtse selectie zullen mensen met een beperkt risico op ontslag geen verzekering afsluiten. Gevolg is dat er relatief meer verzekerde mensen een beroep zullen doen op de verzekering, waardoor de premie van de verzekering zal stijgen. Hierdoor zullen opnieuw minder mensen een verzekering afsluiten et cetera. Met moreel gevaar wordt bedoeld dat mensen ander verdrag gaan vertonen doordat zij gebruik maken van een verzekering. Zo neemt bijvoorbeeld de prikkel af om werk te zoeken.

stellen. Wij vellen er daarom ook geen oordeel over. De kritiek op het Nederlandse systeem concentreert zich ook meer op het 'grote' verschil in rechten tussen tijdelijke en vaste contracten.

Verskil tijdelijk en vast

Een optimaal ontslagrecht is moeilijk vast te stellen. In ieder geval valt op dat de verschillen tussen landen aanzienlijk zijn (figuur 1). Per saldo scoort Nederland internationaal gemiddeld. Uit de figuur blijkt ook dat de bijdrage van tijdelijke en vaste contracten aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt ongelijk is verdeeld. Hierbij is geen rekening gehouden met het groeiende aantal ZZP'ers, dat een positieve bijdrage levert aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. De groep die voor een flexibele schil zorgt, is daarmee groter dan uit de grafiek blijkt. De bijdrage aan de flexibiliteit is ook niet gelijk over de bevolking verdeeld. Uit figuur 2 kunnen we aflezen dat de verhouding tussen tijdelijke en vaste contracten sterk afhankelijk is van opleidingsniveau, herkomst en leeftijd. Gevolg is dat bijvoorbeeld oudere werknemers aanzienlijk duurder zijn om te ontslaan. Daarnaast geven zij bij het veranderen van baan het recht op een hoge ontslagvergoeding op, wat de doorstroming op de arbeidsmarkt van oudere werknemers beperkt.

Figuur 2: Verdeling flexibiliteit in de bevolking



Bron: CBS

Lente-akkoord

De hoge kosten van het duale systeem en de lage mobiliteit van (oudere) werknemers met een vast contract zijn aanleiding geweest om

het ontslagrecht te versoepelen:

- Werkgevers gaan maximaal de eerste zes maanden WW zelf betalen. Per dienstjaar moeten werkgevers een maand WW betalen, met een minimum van drie voor vaste contracten.
- Er komt één eenduidig ontslagstelsel.
- De ontslagvergoeding bedraagt een kwart maandsalaris per gewerkt jaar, met een maximum van een half jaarsalaris. Dit geld kan worden aangewend voor scholing en naar-werkbegeleidingstrajecten.
- Bij kennelijk onredelijk ontslag bedraagt de maximale vergoeding één jaarsalaris. Dit geld kan de werknemer naar eigen inzicht besteden.
- Voor alle werknemers bedraagt de opzegtermijn twee maanden.

Kritiek huidig beleid en plannen

Door de maatregelen van de overheid neemt de flexibiliteit op de arbeidsmarkt in zijn totaliteit toe. Dit is vooral het gevolg van een beperktere opbouw van rechten bij werknemers met een vast contract. Positief gevolg is dat de kloof tussen tijdelijke en vaste contracten kleiner wordt en dat de arbeidsmobiliteit (vooral onder oudere werknemers) wordt bevorderd.

Er zijn ook punten van kritiek. De voorgenoemen aanpassing leidt tot een algemene versoepeling van het ontslagrecht, terwijl de noodzaak en goede argumenten hiervoor, zoals we hierboven hebben laten zien, niet eenduidig zijn. Daarnaast blijft de duur van de werkloosheidswet ongewijzigd, waardoor voornamelijk oudere werklozen onvoldoende worden geprikkeld om weer op zoek te gaan naar werk (DNB, 2012). VVD, CDA, D66, GL en SGP willen de duur verkorten, vaak in combinatie met een hogere uitkering. Tot slot is het maar de vraag of het afschaffen van het duale systeem de gewenste effecten heeft. Zo staat niet vast dat het duale systeem kostbaarder is dan het model dat het Lente-akkoord voorstaat. Ook is er geen oog voor het feit dat het duale systeem een bijdrage levert aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, doordat werkgevers nu onder ruimere voorwaarden een ontslagverzoek kun-

nen indienen (Frenk en Pfann, 2009).

Conclusie

In internationaal perspectief scoort de Nederlandse arbeidsmarkt qua flexibiliteit gemiddeld. Tekortkoming is het grote verschil in rechten tussen tijdelijke en vaste contracten. Gevolg is ook dat de voor- en nadelen van tijdelijke contracten niet gelijk zijn verdeeld over verschillende groepen van de bevolking. Het is daarom goed dat het demissionaire kabinet daar iets aan wil doen. Er kan echter ook een aantal vraagtekens worden gezet bij de voornemens. Zo wordt het ontslagrecht weliswaar aangepast, maar blijft de werkloosheidswet bijna volledig buiten schot. Daarnaast ontbreekt een fundamentele discussie over het niveau van ontslagrecht. Wellicht zouden werknemers met een tijdelijk contract wel meer moeten worden beschermd in plaats van werknemers met een vast contract minder.

september 2012

Maarten van der Molen (030 – 2164490)

M.T.Molen@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/economie

- Almeida P. and Kogut B., (1999) "Localization of knowledge and the mobility of engineers in regional networks" Management Science, 45, 905-17.
- Bartelsman, E., Gautier, P. en de Wind, J. (2012) "minder rigide ontslagbescherming maakt Nederland innovatiever en productiever", Mejudice.
- DNB (2012) "Modernisering Nederlandse arbeidsmarkt".
- Frenk, M. en Pfann, G. (2009) "Duaal systeem vorm van flexibiliteit badkamer", Mejudice.
- Ichniowski, C. and Shaw, K. (1995) "Old dogs and new tricks: determinants of the adoption of productivity-enhancing work practices" (pp. 1-65), In Baily, M., Reiss, P. and Winston, C. (Eds.), Brookings papers on economic activity, Brookings Institute: Washington DC.
- Kahn, L. M. (2007) "The impact of employment protection mandates on demographic temporary employment patterns: International microeconomic evidence." Economic Journal, 117 (521), F333-F356.
- Nickell, S. en Layard, R. (1999) "Labor market institutions and economic performance" In O. Ashenfelter & D. Card (eds), Handbook of labor economics, volume 3c. Amsterdam: North-Holland, 3029-3084.
- Zhou, H., Dekker, R., en Kleinknecht, A. (2011) "Flexible labor and innovation performance: evidence from longitudinal firm-level data" Industrial and corporate change. pp.128.