

Een soepel ontslagrecht en de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers

Anne Gielen en Jan van Ours

1 Inleiding

Een soepel ontslagrecht... magische woorden. De ontslagbescherming en het ontslagsysteem in Nederland staan vandaag de dag ter discussie. De Nederlandse arbeidsmarkt moet flexibeler en dynamischer worden zodat bedrijven makkelijker kunnen reageren op economische veranderingen, wat hun concurrentiekracht weer ten goede komt.

Van verschillende kanten wordt gepleit voor een soepeler ontslagsysteem in de lijn met Denemarken waar een combinatie van een geringe mate van ontslagbescherming, een hoge werkloosheidsuitkering en een actief arbeidsmarktbeleid (de “gouden driehoek”) hebben gezorgd voor een lage werkloosheid. Lange tijd leek het erop dat de Sociaal-Economische Raad eind 2006 met een advies over hervormingen in het ontslagrecht en de WW zou komen maar in december werd duidelijk dat dit niet het geval zou zijn. Desalniettemin blijft de ontslagbescherming hoog op de beleidsagenda staan. Nadat ook op de participatietop van juni jongstleden geen overeenstemming kon worden bereikt over de ontslagbescherming, heeft het kabinet nu een voorstel ter advies aan de Stichting van de Arbeid voorgelegd.

In dit artikel gaan we nader in op de ontslagbescherming in Nederland. Een versoepeling van de ontslagbescherming is waarschijnlijk onvermijdelijk maar vooral de positie van oudere werknemers is kwetsbaar. De mogelijke gevolgen van een soepeler ontslagrecht voor de arbeidsmarktpositie van de oudere werknemers staan centraal. Het artikel is als volgt opge-

bouwd. In paragraaf 2 plaatsen we de Nederlandse ontslagbescherming in internationaal perspectief en laten we zien dat vooral de reguliere banen in Nederland goed worden beschermd. In paragraaf 3 bespreken we in het kort de relatie tussen ontslagbescherming en het functioneren van de arbeidsmarkt. Een versoepeling van de ontslagbescherming heeft minder gevolgen voor groepen die toch al redelijk mobiel zijn. In paragraaf 4 geven we een inschatting van de leeftijdsspecifieke gevolgen van een soepeler ontslagbescherming. In paragraaf 5 staan we nog kort stil bij de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Paragraaf 6 bevat onze conclusies.

2 De ontslagbescherming in Nederland

Om een beeld te krijgen van de mate van ontslagbescherming in ons land plaatsen we deze eerst in internationaal perspectief. Ten behoeve van een internationale vergelijking heeft de OECD een index ontwikkeld waarin de totale ontslagbescherming wordt berekend als een gewogen gemiddelde van de bescherming tegen individueel ontslag voor werknemers in reguliere banen, de mate van regulering van tijdelijke arbeid, en de mate van regelgeving omtrent collectief ontslag. Hoe groter de index des te sterker de ontslagbescherming.

Tabel 1 Ontslagbeschermingsindex (2003)

	Totaal	Regulier werk	Tijdelijk werk	Collectief ontslag
Verenigde Staten	0.7	0.2	0.3	2.9
Denemarken	1.8	1.5	1.4	3.9
Nederland	2.3	3.1	1.2	3.0
Italië	2.4	1.8	2.1	4.9
Frankrijk	2.9	2.6	3.6	2.1
Portugal	3.5	4.2	2.8	3.6

Bron: OECD Employment Outlook (2004).

Tabel 1 laat zien dat Nederland een middenmoter is wat betreft de ontslagbescherming: de ontslagbescherming is lager in de meer flexibele arbeidsmarkten, zoals die van de Verenigde Staten of Denemarken, maar juist sterker in de meer gereguleerde arbeidsmarkten van Zuid-Europa en Frankrijk. Echter, het beeld wordt enigszins vertroebeld door het verschil in ontslagbescherming voor tijdelijke en reguliere werknemers. Terwijl tijdelijke werknemers in Nederland maar zeer ten dele worden beschermd door het ontslagrecht, is de ontslagbescherming voor werknemers in reguliere banen juist erg hoog. Dit is het gevolg van de vele en ingewikkelde

ontslagprocedures die gelden voor reguliere arbeid in ons land. Het ontslagstelsel in Nederland wordt gekenmerkt door een duaal systeem. De werkgever kan een ontslagvergunning aanvragen bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) of hij kan zich wenden tot de kantonrechter en vragen om ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Omdat de procedure van de eerste route langer duurt, maar minder kostbaar is dan de tweede route, zijn het met name de kleine bedrijven die zich wenden tot het CWI, terwijl de grotere bedrijven liever het pad via de kantonrechter bewandelen.

Het antwoord op de vraag of een versoepeling van het ontslagrecht gewenst is, hangt af van de effecten die ontslagbescherming op de economie heeft. Verschillende vergelijkende studies hebben onderzoek gedaan naar het effect van ontslagbescherming op het niveau van werkgelegenheid en werkloosheid.¹ De effecten zijn niet eenduidig. Ook uit tabel 2 blijkt dat in termen van werkloosheid de Nederlandse economie niet slechter presteert dan de meer flexibele arbeidsmarkten van de Verenigde Staten of Denemarken. Daarentegen is er wel minder dynamiek op arbeidsmarkten die gekenmerkt worden door een strenge ontslagbescherming (CPB 2006). Dit verschijnsel komt ook naar voren uit tabel 2, waar het aandeel langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid hoger is in landen met een strikt ontslagstelsel.²

Tabel 2 Arbeidsmarktindicatoren 2004 (in %)^a

	Werkgelegenheid	Werkloosheid	Langdurige werkloosheid
Verenigde Staten	71,2	5,6	12,7
Denemarken	76,0	5,3	21,5
Nederland	73,1	4,7	34,2
Italië	57,4	8,1	49,2
Frankrijk	62,8	9,6	40,4
Portugal	67,8	7,0	44,3

^a Werkgelegenheid als percentage van de bevolking van 15-64 jaar, werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking; langdurige werkloosheid (langer dan 1 jaar) als percentage van de totale werkloosheid.

Bron: OECD Employment Outlook 2005 en Eurostat.

¹ Voor een overzicht, zie CPB (2006).

² Uiteraard gaat het te ver om het hogere aandeel langdurig werklozen alleen toe te schrijven aan de meer stringente ontslagbescherming. Verschillen in niveaus en duren van werkloosheidsuitkeringen en marginale belastingtarieven – om maar eens wat te noemen – zijn ook niet onbelangrijk.

3 Ontslagbescherming en arbeidsmobiliteit

Ontslagbescherming lijkt geringe effecten te hebben op werkgelegenheid en werkloosheid maar er zijn wel degelijk arbeidsmarkteffecten. De discussie over een mogelijke versoepeling van de ontslagbescherming wordt gevoed door de uiteenlopende belangen van de verschillende betrokken partijen. Werknemers staan over het algemeen negatief tegenover een soepeler ontslagrecht, omdat ze daardoor kwetsbaarder worden voor beslissingen van de werkgever omtrent loon en werkgelegenheid. Bovendien zijn werknemers bij een lagere ontslagbescherming minder bereid om te investeren in specifieke kennis en vaardigheden, die juist nodig zijn in de huidige baan. Voor werklozen is op korte termijn een versoepeling van het ontslagrecht gunstig – totdat ze zelf werk hebben gevonden. Een soepel ontslagrecht zal immers de dynamiek op de arbeidsmarkt stimuleren, waardoor werklozen makkelijker in staat zijn een nieuwe baan te vinden. De belangen van werkgevers bij ontslagbescherming zijn tweeledig. Ze profiteren van een verhoogde productiviteit door de investeringen in specifieke kennis en vaardigheden als gevolg van de vergrote baanzekerheid. Maar door een sterke ontslagbescherming is het kostbaarder om hun personeelsbestand aan te passen aan veranderende economische omstandigheden.

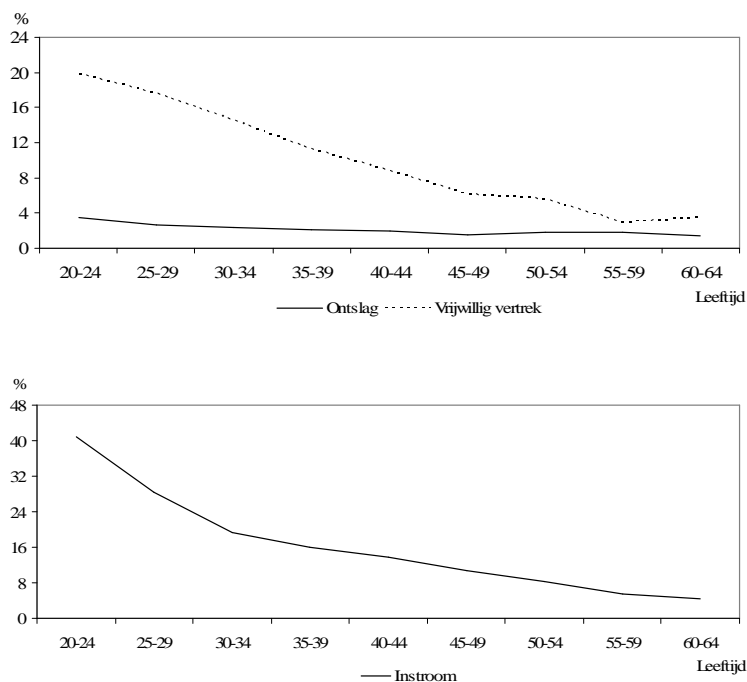
De grootste beperking van zware ontslagbescherming is dat de kosten en de baten ervan oneerlijk zijn verdeeld over de beroepsbevolking. Zo is er bijvoorbeeld een onevenredige verdeling van de ontslagbescherming over reguliere en tijdelijke werknemers. Vanwege de beperkte ontslagbescherming voor tijdelijke werknemers, zullen deze vaker worden gebruikt als “buffer”, terwijl werknemers in een reguliere baan genieten van een sterke ontslagbescherming. Daarnaast is er ook een discrepantie in ontslagbescherming tussen verschillende groepen werknemers met een reguliere baan. Indien ontslag via de kantonrechter verloopt, wordt een ontslagvergoeding op basis van de – gewogen – duur van het dienstverband, het laatstverdiende salaris en eventuele bijzondere omstandigheden bepaald. Door deze structuur is de ontslagvergoeding voor mannen van middelbare leeftijd en ouder hoger dan de ontslagvergoeding voor vrouwen en jongeren, die veelal een korter dienstverband hebben. Als gevolg hiervan is ontslag van jongeren en vrouwen goedkoper, waardoor zij minder ontslagbescherming hebben dan mannen van middelbare leeftijd en ouder. Aan de andere kant zal de sterke ontslagbescherming voor ouderen ertoe leiden dat werknemers selectiever worden in het aannemen van oudere werknemers, waardoor het voor ouderen moeilijker is om een nieuwe baan te vinden.

Hierdoor is baanverlies voor oudere werknemers vaak eenrichtingsverkeer (Gielen en Van Ours 2006a).

Het leeftijdsspecifieke patroon in de arbeidsmobiliteit komt duidelijk naar voren in figuur 1. Werknemers jonger dan 30 jaar lopen het grootste risico ontslagen te worden. Tevens neemt de kans op vrijwillig vertrek af met de leeftijd. Dit is mede het gevolg van de verminderde ontslagbescherming na een verandering van baan. Omdat de ontslagbescherming een functie is van de duur van het dienstverband³, zullen mensen naarmate ze langer in een baan zitten (en dus ouder zijn) minder geneigd zijn te vertrekken. Naarmate ze ouder worden stromen werknemers steeds moeilijker in een nieuwe baan. De grote mobiliteit van jongere werknemers kan ook te maken hebben met preferenties. Werknemers die pas zijn toegetreden tot de arbeidsmarkt zijn vaak op zoek naar een passende baan en dat lukt niet altijd onmiddellijk. Vandaar dat werknemers vooral aan het begin van hun carrière zeer mobiel zijn. Tot slot, ook baanspecifiek menselijk kapitaal kan de met de leeftijd dalende mobiliteit verklaren. Investerings in bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal renderen minder als ze nog op later leeftijd moeten worden gemaakt in een nieuwe baan. Immers, de tijdshorizon is dan betrekkelijk kort.

Uit figuur 1 blijkt dat jongeren gemakkelijk een baan verlaten – om wat voor reden dan ook – en ook weer gemakkelijk een baan vinden. Oudere werknemers raken niet zo snel hun baan kwijt maar als dat eenmaal gebeurt vinden ze ook niet snel een nieuwe baan. Deze onevenwichtigheid wordt deels in de hand gewerkt door de leeftijdsafhankelijkheid in de ontslagbescherming. Jongeren met een kort dienstverband worden gemakkelijk ontslagen en mede daarom gemakkelijk aangenomen. Ouderen zijn veel moeilijker te ontslaan en worden daarom ook minder snel in dienst genomen.

³ Met name tot 1 maart 2006, toen het anciënniteitsbeginsel als toetssteen bij collectief ontslag om bedrijfseconomische redenen werd vervangen door het afspiegelingsbeginsel (Gielen en Van Ours, 2006).

Figuur 1 Arbeidsmobiliteit naar leeftijd; gemiddelden 2000-2002 (in percentage van de werkgelegenheid)

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van de Arbeidsinspectie (AVO data; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Onlangs heeft de regering een eerste poging gedaan de gevolgen van de ontslagbescherming meer evenredig over de verschillende leeftijdscategorieën te verdelen. Per 1 maart 2006 is het anciënniteitbeginsel als toetssteen bij collectief ontslag om bedrijfseconomische redenen vervangen door het afspiegelingsbeginsel. Door ontslagen evenwichtiger te verdelen over de verschillende leeftijdsgroepen in een bedrijf, hoopt de regering een toekomstbestendig personeelsbestand te vormen, waarin zowel jongeren als ouderen actief zijn. Bovendien zou de verandering voor meer flexibiliteit en mobiliteit van werknemers moeten leiden, omdat de ontslagbescherming in veel mindere mate afhankelijk is van de duur van het dienstverband. Deze vergrote dynamiek zou de concurrentiekracht van het bedrijfsleven vergroten. In Gielen en Van Ours (2006b) hebben we laten zien dat deze verandering inderdaad leidt tot een evenwichtiger verdeling van het ontslag over de verschillende leeftijdsgroepen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de positie van oudere werknemers zorgwekkend is

en aandacht behoeft. Oudere werknemers worden nu makkelijker ontslagen, maar zij ondervinden nog altijd problemen bij het zoeken naar een nieuwe baan, mede door de discrepantie tussen loonkosten en productiviteit voor deze groep. Er gaan geluiden op dat deze versoepeling van het ontslagrecht voor ouderen wellicht een stimulans geeft voor deze groep om te investeren in eigen kennis en vaardigheden, waardoor de productiviteit meer in lijn komt te liggen met de loonkosten. Echter, de verminderde baanzekerheid zal ouderen alleen stimuleren te investeren in algemene kennis, die bruikbaar is binnen vele banen, terwijl juist investeringen in specifieke kennis nodig zijn in de huidige baan. Immers, om de baan te kunnen behouden is er voor ouderen een veel kleinere investering nodig – in bedrijfsspecifieke kennis – dan er aan investering nodig is om een nieuwe baan te verwerven en met jongeren te kunnen concurreren.

Een ander voorstel is om de bestaande ontslagbescherming te versoepelen via de introductie van een ontslagbelasting (CBP 2006). De invoering van een ontslagbelasting verkort langdurige ontslagprocedures, is eenvoudiger en daardoor naar verwachting minder kostbaar. Bovendien kan een ontslagbelasting afhankelijk worden gemaakt van kenmerken van de werknemer, om zo bepaalde kwetsbare groepen te beschermen.

4 Gevolgen van versoepeling ontslagrecht

In deze paragraaf trachten we de effecten van een versoepeling van het ontslagrecht in te schatten. We gebruiken hiervoor de in- en uitstroom gegevens uit Gielen en Van Ours (2006a), gepresenteerd in tabel 3. Deze cijfers zijn gebaseerd op de AVO (ArbeidsVoorwaarden Onderzoeken) data van de Arbeidsinspectie over de periode 1993-2002. Uit de tabel blijkt dat de kans om een bedrijf te verlaten (vrijwillig of onvrijwillig) voor jongeren onder de 30 jaar gemiddeld 21 procent per jaar betreft. Voor ouderen is dit slechts 11 procent. De kans om een nieuwe baan te vinden neemt af met de leeftijd: ieder jaar vindt ruim 30 procent van de jongeren een nieuwe baan ten opzichte van 4 procent van de ouderen. Deze verschillen in mobiliteit kunnen er toe leiden dat een versoepeling van het ontslagrecht voor sommige leeftijdsgroepen gunstigere effecten heeft dan voor andere.

Tabel 3 Jaarlijkse instroom en uitstroompercentages; gemiddeld 1993-2002

Leeftijd	Uitstroom %	Instroom %
< 30	21,4	30,2
30 - 49	10,7	11,1
≥ 50	11,2	4,2

Bron: Gielen en Van Ours (2006a).

In tabel 4 simuleren we de effecten van een mogelijke versoepeling van de ontslagbescherming bij constant blijvende totale werkgelegenheid. In de eerste simulatie veronderstellen we dat een dergelijke versoepeling voor iedere leeftijdscategorie zal leiden tot een verhoging van de uitstroom met 10 procent. Bovendien veronderstellen we dat de omvang van het personeelsbestand ongewijzigd blijft, waardoor een verhoging van de uitstroom zal leiden tot een verhoogde totale instroom van werknemers. Echter, door de ongelijke instroomkansen voor de verschillende leeftijdsgroepen, zal de instroom van jongeren meer toenemen dan de instroom van ouderen.⁴ Als gevolg van de versoepeling zal de werkgelegenheid voor jongeren toenemen met 1,3 procent, terwijl de werkgelegenheid voor werknemers van middelbare leeftijd en ouder zal afnemen.

Het is ook mogelijk dat een versoepeling van het ontslagrecht de uitstroom voor ouderen meer zal vergroten dan voor jongeren, omdat ouderen nu relatief goed beschermd zijn tegen ontslag. Als we veronderstellen dat de uitstroom door de versoepeling voor jongeren met 5 procent zal toenemen, en voor ouderen met 15 procent, dan blijkt dat de werkgelegenheid onder ouderen met meer dan 1 procent afneemt, terwijl de werkgelegenheid voor jongeren bijna 2 procent toeneemt. Deze ongunstige situatie voor oudere werknemers wordt veroorzaakt door de lage kans op werk voor deze groep; oudere werknemers die hun baan verliezen komen niet snel meer aan de slag.

⁴ We gaan voorbij aan de mogelijkheid dat een versoepeling van de ontslagbescherming zou kunnen leiden tot een verandering in de relatieve instroomkansen voor de onderscheiden leeftijdscategorieën.

Tabel 4 Effect versoepeling ontslagbescherming op werkgelegenheid

	Jongeren <30	Werknemers van middelbare leeftijd 30-49	Ouderen ≥ 50
Evenredig verhoogde uit-stroomkans			
10% - 10% - 10%	1,3	-0,5	-0,4
Onevenredig verhoogde uitstroom- kans			
5% - 10% - 15%	1,9	-0,6	-1,1

Bron: Eigen berekeningen op basis van AVO data, Arbeidsinspectie, SZW.

5 De arbeidsmarktpositie van ouderen

In het voorgaande hebben we laten zien dat de positie van de oudere werknemer bijzondere aandacht verdient. De OECD (2005) waarschuwt zelfs dat de kans op het vinden van een nieuwe baan voor oudere werknemers in Nederland ver onder het gemiddelde binnen de OECD ligt. Door de lage instroomkansen van deze groep zullen versoepelingen van het ontslagrecht een negatief effect hebben op de participatie van ouderen. De arbeidsparticipatie van ouderen staat al enige jaren op de beleidsagenda. Met het oog op de komende vergrijzing is het belangrijk dat oudere werknemers langer deelnemen aan het arbeidsproces. Voor een deel is beleid dat hierop is gericht al in gang gezet. Zo zijn onlangs de vervroegde uittredingsmogelijkheden beperkt, is de vervolgitkering van de WW afgeschaft, en zijn werklozen ouder dan 57,5 jaar niet langer vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Al deze maatregelen beogen oudere werknemers te stimuleren om langer aan het arbeidsproces deel te nemen. Echter, een groot deel van het probleem zit bij de negatieve perceptie van werkgevers over oudere werknemers. Beleid gericht op de werkgever is daarom ook van groot belang. De OECD (2005) benadrukt in dit opzicht het belang van het verwijderen van obstakels bij het in dienst nemen en behouden van oudere werknemers. Een eerste goede stap in deze richting is de premievrijstelling per 1 januari 2004 van de WAO-basispremie voor werkgevers die oudere werknemers in dienst hebben of nemen. Door deze vrijstelling zijn de loonkosten van oudere werknemers voor de werkgever lager, waardoor het aantrekkelijker wordt een oudere in dienst te nemen. Daarnaast suggereert de OECD dat de overheid meer moet toezien op de naleving van het verbod op leeftijdsdiscriminatie bij arbeid. Hiertoe is per 1 mei 2004 de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid in werking getreden. Ook zou er meer

geïnvesteed moeten worden in het op peil houden van kennis en vaardigheden ('lifelong learning') om de werkgelegenheid van oudere werknemers op peil te houden. Zoals eerder aangegeven liggen investeringen in bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal meer voor de hand dan investeringen in algemeen menselijk kapitaal. Het is gemakkelijker de concurrentiepositie van oudere werknemers te versterken vanuit een baan dan dat ze zouden moeten concurreren met jongeren om een nieuwe baan. Bovenal moet geprobeerd worden de negatieve perceptie van werkgevers over oudere werknemers weg te nemen. De overheid zal meer moeten doen aan deze bewustwording, mede door het goede voorbeeld te geven in publieke sectoren, door interne en externe mobiliteit in het midden van de carrière te promoten, als wel door vervroegde uittreding onder ambtenaren terug te brengen, aldus de OECD (2005).

6 Conclusie

Een versoepeling van het ontslagrecht staat hoog op de politieke agenda, niet alleen internationaal maar ook nationaal. Op zich is daar vanuit economisch oogpunt niets mis mee. Integendeel. Lagere ontslagkosten betekenen ook lagere arbeidskosten en die leiden tot meer economische activiteiten. Vooral voor startende ondernemers is het dan aantrekkelijker om nieuw personeel aan te trekken. Dat betekent niet dat de gevolgen onverdeeld gunstig zijn en voor iedere werknemer hetzelfde zullen uitwerken. Voor jongeren zijn de gevolgen van een sneller ontslag niet heel verstrekkend. Zij zijn de groep die het meest zullen profiteren van de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Voor ouderen zijn de gevolgen van een soepel ontslagrecht ongunstig. Als werknemer hebben ouderen veelal een sterke positie opgebouwd maar eenmaal ontslagen staan ze al snel achter in rij van werkzoekenden. Werkgevers hebben graag oudere, ervaren werknemers in dienst maar nemen ze niet graag in dienst als nieuwe werknemer. Zolang hierin geen verandering komt is het niet uit te sluiten dat een soepeler ontslag haaks gaat staan op het streven om de participatiegraad van oudere werknemers te verhogen.

Auteurs

Algemene Economie, Universiteit van Tilburg en CentER. E-mail: a.c.gielen@uvt.nl, en vanours@uvt.nl.

Literatuur

- CPB, 2006, Employment protection legislation: Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document, Den Haag.
- Gielen, A.C. en J.C. van Ours, 2006a, Age-specific cyclical effects in job reallocation and labour mobility, *Labour Economics*, vol. 13 nr. 4: 493-504.
- Gielen, A.C. en J.C. van Ours, 2006b, Ontslag op volgorde, *Economisch-Statistische Berichten*, 24 februari 2006 nr. 4480: 83-85.
- OECD, 2005, *Ageing and Employment Policies – Netherlands*, OECD, Paris.
- Ours, J.C. van, 2006, Naar een gouden driehoek?, *Openbaar Bestuur*, vol. 16 nr. 1: 29-32.