

Job security in the Netherlands

Citation for published version (APA):

Frenk, M. M. (2013). *Job security in the Netherlands*. Universitaire Pers Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20130605mf>

Document status and date:

Published: 01/01/2013

DOI:

[10.26481/dis.20130605mf](https://doi.org/10.26481/dis.20130605mf)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

NEDERLANDSE SAMENVATTING

(DUTCH SUMMARY)

Een werkgever in Nederland heeft twee mogelijkheden om een arbeidsovereenkomst te beëindigen. Enerzijds kan hij de kantonrechter verzoeken de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Als alternatief is er de mogelijkheid tot het aanvragen van een ontslagvergunning via het UWV WERKbedrijf.²³⁹ Dit stelsel wordt ook wel een duaal stelsel genoemd en is uniek in de wereld. De ontslagaanvraag wordt voorafgaand aan het ontslag getoetst en is dus een preventieve toets. Als gevolg zijn het UWV WERKbedrijf en de kantonrechter in een relatief vroege fase bij het ontslag betrokken. Als een werkgever heeft gekozen voor de UWV-route en het UWV verleent geen toestemming, kan hij zich altijd nog wenden tot de kantonrechter, en vice versa.

Het UWV WERKbedrijf volgt de regels die zijn opgenomen in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) 1945 en het Ontslagbesluit. Een ontslagvergunning wordt afgegeven als het voorgenomen ontslag redelijk is bevonden. Voorbeelden van redelijke gronden voor ontslag zijn slechte bedrijfseconomische omstandigheden, langdurig ziekteverzuim en disfunctioneren. De kantonrechter hanteert de regels zoals beschreven in het Burgerlijk Wetboek. Hij ontbindt de arbeidsovereenkomst als er een gewichtige reden bestaat. Dit kan zijn een dringende reden, zoals bij een ontslag op staande voet, of een verandering van omstandigheden, zoals bijvoorbeeld slechte bedrijfseconomische omstandigheden, langdurige arbeidsongeschiktheid, of een verstoorde arbeidsverhouding. Een belangrijk verschil tussen het UWV WERKbedrijf en de kantonrechter is dat het UWV WERKbedrijf de werkgever niet veroordeelt tot het betalen van een ontslagvergoeding. De kantonrechter mag dit wel.

Na publicatie van de studies "Regulation or deregulation of the labour market. Policy regimes for the recruitment and dismissal of employees in industrialized countries" van Michael Emerson (1988), "Job security provisions and employment" van Ed Lazear (1990), en "Job security, employment and wages" van Guiseppe Bertola (1990) ontstaat er een grote interesse bij beleidsmakers om de mate van rigiditeit van ontslagbescherming te bepalen. Sindsdien berekent de OECD voor een groot aantal van haar lidstaten een Employment Protection Legislation index (EPL-index). Volgens deze index is de Nederlandse arbeidsmarkt voor werknemers met vaste contracten strikt, alleen het Portugese en het Duitse ontslagbeleid wordt gekarakteriseerd als strikter.

Een veelgehoorde theorie is dat een strikt ontslagbeleid geassocieerd is met het falen van West-Europese arbeidsmarkten zich aan te passen aan veranderende economische omstandigheden (OECD, 1994; Bertola and Rogerson, 1996; Bentolila and Bertola, 1990). Als een reactie op deze theorie hebben verschillende Europese instituten hun lidstaten geadviseerd hun ontslagrecht te flexibiliseren (zie onder andere de OECD Jobs Study, 1994, p50). Als gevolg heeft

²³⁹ Ander manieren om een arbeidscontract te beëindigen zijn op met wederzijds goedvinden, van rechtswege, tijdens en bij eindiging van de proeftijd en op staande voet. Deze manieren vallen buiten het bereik van dit proefschrift.

Nederland een aantal malen geprobeerd het ontslagsysteem drastisch te wijzigen.²⁴⁰ Eén van deze meeste recente pogingen, door toenmalig Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Piet Hein Donner, was de aanleiding tot het schrijven van dit proefschrift. In een adviesaanvraag, gedateerd op 3 juli 2007, brengt Minister Donner de Stichting van de Arbeid op de hoogte van de regeringsplannen voor de wijziging van het ontslagstelsel. Eén van de belangrijkste onderdelen van het voorstel was de overgang naar een enkelvoudige regeling in het Burgerlijk Wetboek. Volgens de minister leidt het relatief strikte Nederlandse ontslagrecht tot een slecht functionerende arbeidsmarkt. Een meer flexibel systeem waarin ontslagkosten lager zijn zou moeten leiden tot een verhoogde arbeidsparticipatie, vooral onder oudere werknemers, jongere werknemers en vrouwen (AV/IR/2007/23064). De plannen van de minister worden uiteindelijk, na het instellen van de Commissie Bakker in december 2007, van tafel geschoven. Wij waren toen van mening, en dat zijn we nog steeds, dat de discussie over de wijziging van het Nederlandse ontslagrecht is gebaseerd op ongetoetste aannames. De te verwachte uitwerking van voorgestelde wijzigingen zijn niet of nauwelijks te verifiëren. Studies over het effect van ontslagrecht op de werking van de arbeidsmarkt leveren geen eenduidige resultaten, mede doordat de manier waarop de mate van ontslagbescherming gemeten wordt verschilt per studie. Ook zijn de situaties die worden onderzocht nogal verschillend van elkaar. Bovendien is de optie om te kiezen voor één van beide routes op zichzelf al een vorm van flexibiliteit. Hierover horen we echter zelden of nooit iets terug in de debatten over de sociale innovatie van de arbeidsmarkt. We horen sowieso weinig over de positieve aspecten van het Nederlandse ontslagrecht. De indeling van dit proefschrift is als volgt:

Hoofdstuk 2 start met een beschrijving van het Nederlandse ontslagsysteem. Allereerst beschrijft het hoofdstuk de regels voor ontslag via het UWV en de kantonrechter. Daarnaast geeft Hoofdstuk 2 een gedetailleerde beschrijving van de geschiedenis van het Nederlandse ontslagrecht. Een belangrijk vertrekpunt voor de ontwikkelingen in het Nederlandse systeem is de invoering van het Burgerlijk Wetboek (BW) in 1838. Ook al was er van ontslagrecht nog geen sprake, wel bevatte dit wetboek enkele wetsartikelen betreffende de ‘huur van dienstboden en werklieden’. Regels inzake de arbeidsrelatie waren opgenomen in het algemene overeenkomstenrecht waarin contractsvrijheid aan de basis stond. Deze contractsvrijheid hield in dat werknemers niet langer - in tegenstelling tot het eerdere gildensysteem - gebonden waren aan hun werkgevers. De Wet op de Arbeidsovereenkomst van 1907 introduceerde de eerste beschermende ontslagbepalingen ten gunste van de werknemer. Een belangrijk element in deze wet was dat een contract voor onbepaalde tijd niet mocht worden beëindigd zonder inachtneming van een opzegtermijn. Door de invoering van artikel 1639w kreeg de rechter de bevoegdheid een arbeidsovereenkomst te ontbinden. Dit kon alleen indien voor ontbinding een gewichtige reden bestond. Het Nederlandse ontslagrecht bleef op hoofdlijnen ongewijzigd totdat het Duitse bewind in 1940 het Eerste Uitvoeringsbesluit uitvaardigde. Dit besluit bevatte een ontslagverbod. Als gevolg daarvan konden werkgevers hun werknemers niet ontslaan zonder voorafgaande toestemming van de toenmalige Arbeidsinspectie. Voor ontslag was een redelijke grond noodzakelijk en toestemming werd alleen gegeven als het ontslag een toetsing op redelijkheid kon doorstaan. Na de oorlog werden de Duitse maatregelen door de Nederlandse regering gecontinueerd in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) 1945. De rol van de Arbeidsinspectie werd overgenomen door het Gewestelijke Arbeidsbureau

²⁴⁰ Deze pogingen zijn overigens gedaan sinds het begin het ontstaan van het duale ontslagstelsel in 1945.

en later door het UWV WERKbedrijf. Echter, artikel 1639w in het Burgerlijk Wetboek bepaalde dat ook de rechter de bevoegdheid had een arbeidsovereenkomst te ontbinden. Er bestonden nu dus twee wettelijke wegen om een arbeidscontract te beëindigen. Het duale ontslagstelsel was een feit. Hoofdstuk 2 sluit af met een internationale vergelijking op basis van de OESO index²⁴¹.

Hoofdstuk 3 beschrijft hoe wij een unieke dataset²⁴² hebben verzameld met informatie over 2.257 ontbindingsprocedures bij de kantonrechter voor de periode 2003-2009 en 1.134 ontslagprocedures bij het UWV voor de periode 2006-2009. Dit was geen eenvoudige taak omdat niet alle benodigde informatie digitaal is opgeslagen. Als gevolg hebben wij een groot deel van deze informatie uit papieren ontslagdossiers overgenomen en verwerkt.

Hoofdstuk 4 vervolgt met een vergelijkende analyse van ontslagkosten bij het UWV WERKbedrijf en de kantonrechter. Dit hoofdstuk toont aan dat het ontslag van een gemiddelde werknemer 18,5 duizend euro kost. Voor werkgevers die de kantonrechter-route volgden is dit 31 duizend euro. Werkgevers die UWV-route volgden werden geconfronteerd met een 7,5 duizend euro aan kosten. Eerder schatten Hassink Reitsma en Roorda (1998) en Knecht en Tros (2007) de kosten van ontslag via beide routes. Het overzicht van kosten in Hoofdstuk 4 geeft een meer recentelijk beeld. Bovendien rapporteren wij kosten zoals genoteerd in de daadwerkelijke ontslagdossiers van het UWV en de kantonrechter. De studies van Hassink e.a. en Knecht en Tros maken gebruik van vragenlijsten. Onze methode leidt tot een meer precieze inschatting.

Hoofdstuk 5 presenteert de stelling dat de Nederlandse arbeidsmarkt bewijst dat de aanname dat een rigide ontslagrecht leidt tot een slecht functionerende arbeidsmarkt niet per definitie juist is. In vergelijking met de andere EU15 landen is de Nederlandse arbeidsmarkt voor werknemers met vaste contracten strikt. Alleen Duitsland en Portugal scoren hoger op basis van de OESO index. Internationaal gezien scoort Nederland echter erg goed op verschillende arbeidsmarktindicatoren: Nederland kent de laagste werkloosheid van alle EU15 landen, op Oostenrijk na. Op het gebied van arbeidsparticipatie neemt Nederland de eerste plaats in en ook op productiviteit scoort Nederland ruim boven het gemiddelde. Vervolgens laat Hoofdstuk 5 zien dat grote werkgevers vaker naar de kantonrechter stappen dan kleinere werkgevers. Bovendien behandelt de kantonrechter met name ontslagen waaraan het disfunctioneren van de werknemer ten grondslag ligt. Het UWV beoordeelt vooral zaken met een economische achtergrond en langdurig zieken.

We vervolgen Hoofdstuk 5 met de stelling dat het Nederlandse systeem kan worden getypeerd als een systeem waarin werkgevers die een arbeidsovereenkomst vanwege economische noodzaak willen beëindigen kunnen worden gevrijwaard van het betalen van een ontslagvergoeding. Deze vergoedingsvrijwaring kan worden geïnterpreteerd als een lastenverlichting voor de werkgever in perioden van economische malaise die maatschappelijk wordt gefinancierd door de Nederlandse belastingbetaler. We zien dit als een efficiënt georganiseerde vorm van solidariteit. Preventieve toetsing en de vergoedingsvrijwaring van het UWV zijn belangrijke instrumenten van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Het voorkomt dat werkgevers op grote schaal misbruik maken van deze vorm van solidariteit en ontslag niet

²⁴¹ Belangrijke bronnen die zijn gebruikt voor de beschrijving van de geschiedenis van het Nederlandse ontslagrecht in Hoofdstuk 2 zijn Naber (1981), Nyfer (2000), Heerma Van Voss (1992), Penning (2007), CPB (2006), Loonstra and Zondag (2008) and Van Drongelen, and Van Rijs, (2008).

²⁴² Met dank aan Tamara Dekker en Eva Feron.

willekeurig wordt. In een theoretisch model van optimaal conjunctureel ontslagbeleid tonen wij aan dat de verwachte kosten van de vergoedingsvrijwaring lager zijn dan de kosten van werkloosheidsuitkeringen. Bovendien voorkomt het 'UWV-instrument' moreel riskant gedrag van werkgevers. Het UWV biedt werkgevers in economische problemen de mogelijkheid hun werknemers op een rechtmatige manier te ontslaan, zonder dat zij daarvoor een vergoeding hoeven te betalen. Voor onredelijke ontslagen wordt geen vergunning afgegeven. Op deze manier voorkomt het Nederlandse systeem vooral in economisch barre tijden dat de kosten die voortkomen uit onredelijke ontslagen worden afgewenteld op de belastingbetaler. Dit argument is niet nieuw. Integendeel. Bij decreet van de regering in ballingschap werd direct na afloop van de Tweede Wereldoorlog juist dit argument gebruikt om het duale stelsel te handhaven ter bevordering van het productief en concurrerend vermogen van de Nederlandse economie.

Hoofdstuk 6 laat zien dat de kans dat een werkgever zonder redelijke grond een UWV ontslagprocedure start, toeneemt bij stijgende werkloosheidspercentages. De kans echter dat het UWV een ontslagvergunning afgeeft, neemt af bij stijgende werkloosheidspercentages. Dit betekent dat de preventieve toetsing onredelijke ontslagen een halt toe brengt en met name in tijden van economische recessies extra kosten van onredelijke ontslagen voorkomt. We vinden geen bewijs dat de kwaliteit van de ontbindingsverzoeken bij de kantonrechter samenhangt met werkloosheid.

In Hoofdstuk 7 presenteren wij de op 18 juni 2012 door Minister Kamp geformuleerde plannen met betrekking tot de hervorming van het ontslagrecht en de WerkloosheidsWet (WW). Deze plannen zijn eerder vorm gegeven in het Lenteakkoord door de Kunduz partijen VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie. In het kort bevat het voorgestelde plan van Minister Kamp de volgende drie hoofdelementen²⁴³:

- 1) Het duale ontslagstelsel wordt vervangen door een enkelvoudig (civielrechtelijk repressief) stelsel. De preventieve toetsing wordt afgeschaft. Er wordt een hoorprocedure ingevoerd tijdens welke de werknemer in de gelegenheid wordt gesteld te reageren op het voorgenomen ontslag.
- 2) De ontslagvergoeding neemt plaats voor een transitiebudget dat moet worden ingezet om de transitie naar een andere baan vergemakkelijken (bijv. scholing). Dit transitiebudget is gelijk aan een kwart maandsalaris per dienstjaar met een maximum van 6 maanden en is voor iedereen, vaste en tijdelijke contracten.
- 3) Werkgevers gaan betalen voor ten hoogste de eerste 6 maanden van de werkloosheidsuitkering.

Wij uiten onze bezwaren tegen de plannen. In een kostenberekening laten wij zien dat de voorgestelde maatregelen niet zullen leiden tot een afname in kosten voor werkgevers. Ontslag zal voor met name kleinere werkgevers duurder worden. Ook leidt een repressieve toetsing tot onzekerheid. Mocht een ontslagen werknemer besluiten het ontslag aan te vechten bij de rechter, dan kunnen werkgevers lange tijd na het ontslag worden geconfronteerd met hoge kosten. De repressieve toetsing leidt ook voor werknemers tot veel onzekerheid omdat ook zij pas na een langdurige periode van onzekerheid uitsluitel van de rechter krijgen. Het is aannemelijk dat veel werknemers besluiten af te zien van een rechterlijke procedure om het

²⁴³ Uit Hoofddlijnen aanpassing ontslagrecht en ww van (demişsionair) Minister Kamp (SZW).

ontslag aan te vechten. Als gevolg van deze beslissing komen sommigen van hen dus onrechtmatig op straat te staan²⁴⁴.

De publicatie van het Regeerakkoord op 29 oktober 2012 heeft geleid tot Hoofdstuk 8. Het is duidelijk dat de plannen zoals opgesteld door Minister Kamp, waarbij de PvdA niet betrokken was, meer drastische wijzigingen voorstelden. Wij zijn van mening dat het voorstel van de nieuwe regering, om preventieve toetsing te behouden en ondernemingen van het betalen van een transitievergoeding bij economische noodzaak te vrijwaren, een aanzienlijke verbetering is ten opzichte van het ondoordachte compromis van het Lenteakkoord. Naast de positieve aspecten van het regeerakkoord plaatsen wij ook enkele vraagtekens bij de nieuwe plannen. Zo gaan de kosten voor werkgevers die oorspronkelijk de UWV-route volgden omhoog en is het aannemelijk dat werknemers vaker hun ontslag achteraf bij de kantonrechter zullen aanvechten. Dergelijke maatregelen leiden niet tot de sociale innovatie die noodzakelijk is voor de modernisering van de arbeidsmarkt.

De algemene conclusie van deze bijdrage is dat wij het onverstandig achten de preventieve toetsing en de dualiteit van het systeem af te schaffen. De preventieve toetsing brengt onredelijke ontslagen een halt toe. Bovendien voorkomt preventieve toetsing van het UWV en de daarbij horende vergoedingsvrijwaring “moreel riskant” gedrag van werkgevers. De verwachte kosten van deze vergoedingsvrijwaring zijn lager dan de kosten van werkloosheidsuitkeringen. Het duale aspect van het Nederlandse systeem leidt tot keuzevrijheid, wat op zichzelf al een vorm van flexibiliteit is. Bovendien kent het systeem een sterke specialisatie: het UWV WERKbedrijf beslist met name over ontslag door langdurige ziekte en economische malaise. De kantonrechter wordt met name ingezet voor arbeidsconflicten. Beide specialisaties kennen een lange traditie met veel verworven kennis en ervaring. Afschaffing van het duale systeem is derhalve inefficiënt.

Modernisering van de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt is wenselijk. Er schuilt echter een gevaar achter harmonisering met het Europese model: De werking van het Nederlandse stelsel zal lijden onder een aanpassing die gebaseerd is op meningen in plaats van op wetenschappelijk bewijs.

²⁴⁴ In geval dat het ontslag niet terecht is.