

Ontslag op volgorde

A.C. Gielen en J.C. van Ours

Beide auteurs zijn werkzaam aan de Universiteit van Tilburg bij het departement Algemene Economie.
A.C.Gielen@uvt.nl

Van dienstjaren naar afspiegeling bij collectief ontslag.
Raakt het doel of schieten we mis?

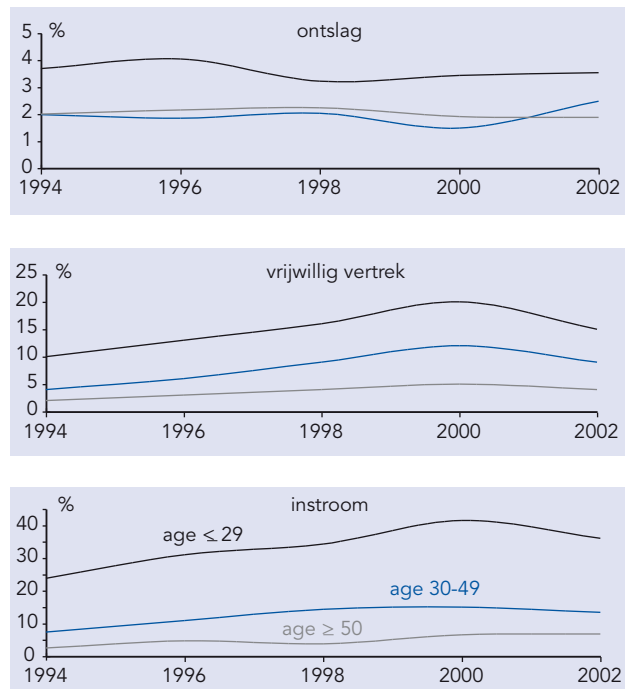
Regels voor ontslag

Indien een werkgever een deel van zijn werknemersbestand wil ontslaan, dient hij zich te houden aan de hiervoor geldende spelregels. In vergelijking met ons omringende landen hebben werknemers in Nederland een uitstekende ontslagbescherming.¹ Indien ontslag wegens bedrijfseconomische redenen plaatsvindt wordt het dienstjarenbeginsel – last-in first-out – toegepast: in het geval van een reorganisatie of een bedrijfssluiting wordt de laatst binnengekomen werknemer als eerste ontslagen. Het gevolg hiervan is dat het vaak de jongste werknemers zijn die als eerste gedwongen moeten vertrekken (SZW, 2003). Om uiteenlopende redenen wordt per 1 maart 2006 bij collectieve ontslagen om bedrijfseconomische redenen het dienstjarenbeginsel vervangen door het afspiegelingsbeginsel, waardoor getracht wordt ontslagen evenwichtiger te spreiden over de verschillende leeftijdscategorieën in een bedrijf. In dit artikel maken we een inschatting van de werkelijke gevolgen van deze verandering voor de arbeidsmarktpositie van verschillende leeftijdsgroepen. We vinden dat de ontslagkans voor jongeren afneemt terwijl vooral 55-plussers sneller ontslagen zullen worden. Het ligt voor de hand dat de hoge jeugdwerkloosheid zal dalen terwijl de – relatief lage – werkloosheid onder ouderen zal toenemen. Dat lijkt gunstig, maar omdat jeugdwerkloosheid een conjunctureel verschijnsel is terwijl werkloosheid onder ouderen een structureel karakter heeft is het twijfelachtig of dit zo gewenst is. Door het ontstaan van mogelijke negatieve neveneffecten vragen we ons dan ook af of de vervanging van het dienstjarenbeginsel door het afspiegelingsbeginsel wel zo verstandig is.

Werkgelegenheidsdynamiek naar leeftijdscategorie

Tijdens een periode van laagconjunctuur zijn het met name jongeren die worden getroffen door werkloosheid (CPB, 2005, p. 120). Dit is niet alleen het gevolg van het dienstjarenbeginsel, maar ook van ontslagkosten die afhankelijk zijn van leeftijd, gemiddeld loon en anciënniteit van de werknemer, waardoor het relatief goedkoop is jongeren te ontslaan. Ook oudere werknemers zijn evenwel relatief vaak het slachtoffer van een inkrimping van de werkgelegenheid, omdat zij naar verhouding dure arbeidskrachten zijn. Bovendien kunnen de kennis en vaardigheden van ouderen door technologische ontwikkelingen achterhaald raken, en zijn investeringen in hun kennis voor werkgevers relatief onrendabel vanwege de naar verwachting nog betrekkelijk korte periode waarover deze investeringen vrucht kunnen dragen. Werkgevers zijn eerder geneigd te investeren in jonge werknemers.

Figuur 1. Arbeidsmobiliteit naar leeftijdsgroep (in percentage van de werkgelegenheid)



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

Figuur 1 laat zien dat het ontslagrisico in Nederland inderdaad onevenredig verdeeld is over de verschillende leeftijdsgroepen.² Vooral jongeren worden relatief vaak getroffen door ontslag, maar ook 50-plussers hebben een – ietwat – grotere kans op ontslag dan iets jongere werknemers. In Gielen en Van Ours (2006) hebben we de dynamiek in de werkgelegenheidsaanpassing in de periode 1993-2002 onder de loep genomen waarbij we ons met name hebben gericht op de gevolgen van conjuncturele schommelingen in de arbeidsmobiliteit van verschillende leeftijdsgroepen. We vinden dat ten tijde van een conjuncturele neergang zowel jongeren als ouderen een verhoogde kans op uitstroom hebben, maar dat ouderen hierdoor het hardst getroffen worden. Dit lijkt in strijd met het dienstjarenbeginsel, maar kan verklaard worden uit de omstandigheid dat jongere werknemers meer mogelijkheden hebben om vrijwillig van baan te veranderen (zie Gielen en Van Ours, 2006). Op die manier kan dreigend ontslag als gevolg van een bedrijfsinkrimping voorkomen worden. De hoge loonkosten en soms verouderde kennis van oudere werknemers beperken

1 Nederland heeft een score van 3.1 in de ontslagbeschermingsindex van de OECD (2004, p. 112), terwijl Duitsland een score heeft van 2.7, Frankrijk 2.5, België 1.7, Denemarken 1.5 en Engeland 1.1.

2 Deze figuur is gebaseerd op AVO-data van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zie Gielen en Van Ours (2006) voor een beschrijving van deze data.

de mogelijkheden voor vrijwillig vertrek voor deze groep. In het jaar 2000 vertrok bijvoorbeeld 20 procent van de jongeren vrijwillig bij hun werkgever, terwijl dit bij de ouderen slechts 5 procent was.

Zoals uit figuur 1 blijkt, zijn ook de instroommogelijkheden onevenredig verdeeld over de verschillende leeftijdsgroepen. In het algemeen worden werkgelegenheidsaanpassingen, die noodzakelijk zijn vanwege conjuncturele schommelingen, vooral gerealiseerd via de uitstroom van oudere en in mindere mate van jongere werknemers, en de instroom van jongere werknemers (zie voor een meer gedetailleerde analyse Gielen en Van Ours, 2006). Ondanks dat de dynamiek in de werkgelegenheid voor jongeren groter is dan voor ouderen, is baanverlies minder schadelijk voor de arbeidsmarktpositie van jongeren. Jongeren zijn beter in staat om een nieuwe baan te vinden zodra de economie weer aantrekt, terwijl voor ouderen baanverlies veelal eenrichtingsverkeer uit de werkgelegenheid is.³

Vernieuwde regelgeving

De Tweede Kamer heeft in december 2003 een motie aanvaard waarin de regering wordt verzocht om het dienstjarenbeginsel als toetsingscriterium bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen te heroverwegen. Zoals de term vergrijzing al suggereert, zullen demografische ontwikkelingen er toe leiden dat binnen enkele jaren de samenstelling van de beroepsbevolking sterk verandert. Nu grote groepen oudere werknemers op het punt staan de arbeidsmarkt te verlaten, is het voor bedrijven van groot belang om jongere werknemers te behouden, omdat deze een toekomstbestendig personeelsbestand vormen. Reden dus om het dienstjarenbeginsel te heroverwegen. Een andere reden om het huidige dienstjarenbeginsel te heroverwegen is het belang van flexibiliteit en mobiliteit van werknemers binnen arbeidsorganisaties en op de arbeidsmarkt. Flexibiliteit en mobiliteit bieden werkgevers mogelijkheden om adequaat te reageren op (conjuncturele) veranderingen, terwijl zij werknemers mogelijkheden verschaffen om carrière te maken en hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Echter, een lage ontslagbescherming voor werknemers met een kort dienstverband kan een belemmering zijn om te investeren in eigen kunnen door van baan te veranderen, waardoor flexibiliteit en mobiliteit van werknemers binnen en buiten het eigen bedrijf juist afgeremd worden.

Tabel 1. Jaarlijkse ontslagpercentages per leeftijdsgroep

| | feitelijk | toepassing dienstjaren beginsel | toepassing afspiegelings beginsel | verwacht | verwacht - feitelijk |
|----------------|-----------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4)=(1)+(3)-(2) | (4)-(1) |
| leeftijdsgroep | | | | | |
| 15-24 | 4,4 | 4,8 | 3,9 | 3,5 | -0,9 |
| 25-34 | 2,6 | 2,8 | 2,5 | 2,3 | -0,3 |
| 35-44 | 1,9 | 1,8 | 2,0 | 2,1 | 0,2 |
| 45-54 | 1,8 | 1,5 | 2,0 | 2,3 | 0,5 |
| 55+ | 2,4 | 1,2 | 2,1 | 3,3 | 0,9 |
| gemiddeld | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 0,0 |

Bron: Eigen berekeningen op basis AVO data, Arbeidsinspectie, SZW – gemiddelden over de periode 1993-2002.

3 Dit verschijnsel is niet uniek voor Nederland. Eenzelfde resultaat voor ouderen is gevonden in Chan en Stevens (2001) op basis van Amerikaanse data.

Als gevolg van de heroverweging vindt er per 1 maart 2006 een belangrijke verandering plaats in de ontslagregelgeving. Bij collectieve ontslagen om bedrijfseconomische redenen wordt het dienstjarenbeginsel vervangen door het afspiegelingsbeginsel.⁴ In het nieuwe systeem worden werknemers met onderling uitwisselbare functies ingedeeld in leeftijdsgroepen van ieder tien jaar. Vervolgens worden de ontslagen per categorie onderling uitwisselbare functies naar evenredigheid verdeeld over de verschillende leeftijdsgroepen. Er is sprake van onderling uitwisselbare functies als de aard en het niveau van de functie van de betrokken werknemers zodanig overeenkomen, dat werknemers min of meer direct inzetbaar zijn op elkaars functie. Binnen de categorie van uitwisselbare functies per leeftijdsgroep wordt vervolgens de werknemer met het kortste dienstverband als eerste ontslagen. Op deze manier hoopt de overheid de ontslagbescherming evenwichtiger te verdelen over de verschillende leeftijdsgroepen in een bedrijf.

Ontslaan volgens het afspiegelingsbeginsel

Met de nieuwe toetssteen voor ontslag om bedrijfseconomische redenen hoopt de overheid een meer evenwichtige verdeling van de ontslaglast te realiseren. In de praktijk zou dat moeten leiden tot minder ontslagen onder jongeren. Om te kunnen bepalen of de vernieuwde ontslagregelgeving inderdaad leidt tot een meer evenwichtig verdeelde ontslagkans, hebben we de effecten van zowel het oude als het nieuwe systeem gesimuleerd.⁵ In Tabel 1 worden de resultaten van de simulaties weergegeven. In de huidige situatie (kolom 1) wordt jaarlijks 2,4 procent van de werknemers ontslagen. Onder jongeren is de ontslagkans het grootst, maar ook voor werknemers ouder dan 55 jaar is de ontslagkans groter dan voor werknemers tussen 35 en 54 jaar. In de tweede kolom hebben we de jaarlijkse ontslagpercentages voor de verschillende leeftijdsgroepen gesimuleerd indien onder alle omstandigheden het dienstjarenbeginsel zou zijn toegepast.⁶ Opvallend is dat indien het dienstjarenbeginsel onder alle omstandigheden zou zijn toegepast het ontslag voor ouderen (55+) 1,2 procentpunt lager zou zijn dan in de feitelijke situatie. Er valt dus buiten het dienstjarenbeginsel om ook een aanzienlijk aantal ontslagen onder ouderen. Dit kan wellicht veroorzaakt worden door verouderde kennis of verlaagde productiviteit van deze groep werknemers, die hierdoor ook om andere dan bedrijfseconomische redenen worden ontslagen. Bovendien valt op dat de extra ontslagen onder ouderen in de feitelijke situatie ten goede komen aan jongere werknemers. In kolom 3 is de situatie onder het afspiegelingsbeginsel

4 Voorheen kon het afspiegelingsbeginsel worden toegepast bij collectieve ontslagen van tien of meer werknemers, maar het bleek dat het afspiegelingsbeginsel niet zo vaak werd toegepast. Dit had onder andere te maken met het feit dat alleen gespiegeld worden aan de leeftijdsopbouw in het bedrijf als geheel en niet per categorie uitwisselbare functies, waardoor een onevenwichtige situatie kon ontstaan (SZW, 2004, p. 2).

5 Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de AVO data over de periode 1993-2002. De in tabel 1 weergegeven informatie heeft dus betrekking op een gemiddelde over deze periode.

6 Allereerst zijn er uitwisselbare functies gedefinieerd op basis van de aard en de complexiteit van de werkzaamheden, alsmede op basis van het opleidingsniveau dat uitvoering van de taak vereist. Vervolgens is het totale feitelijke ontslag per functie bepaald. In de simulatie wordt vervolgens dit ontslag toegewezen aan de werknemers met het kortste dienstverband.

sel gesimuleerd.⁷ Vergeleken met het dienstjarenbeginsel is de ontslagkans nu meer evenredig verdeeld over de verschillende leeftijdsgroepen. Zoals beoogd is het jaarlijkse ontslagpercentage voor jongeren aanzienlijk lager dan onder het dienstjarenbeginsel. Een vergelijking tussen de feitelijke ontslagcijfers (kolom 1) en de ontslagcijfers die zouden moeten volgen uit het dienstjarenbeginsel (kolom 2) laat zien dat bedrijven met name oudere werknemers ontslaan buiten het dienstjarenbeginsel om. Indien deze praktijk gehandhaafd blijft in het nieuwe systeem, zal de feitelijke nieuwe ontslaglast anders uitvallen dan is gepresenteerd in kolom 3. Daarom toont kolom 4 de vernieuwde feitelijke ontslagsituatie, rekening houdend met ontslagen buiten het afspiegelingsbeginsel om.⁸ Hieruit blijkt dat jongeren, zoals verwacht, een lagere kans hebben om ontslagen te worden.

De nieuwe ontslagregelgeving staat haaks op het kabinetsbeleid om ouderen langer aan het werk te houden

De gevolgen

De overgang van dienstjarenbeginsel naar afspiegelingsbeginsel lijkt te voldoen aan de doelstelling van de overheid: er worden meer ouderen en minder jongeren ontslagen. Dit is gunstig voor de arbeidsmarktpositie van jongeren,⁹ maar we vragen ons af of dit op lange termijn wel zo urgent is. De positie van jongeren op de arbeidsmarkt is niet bijzonder zorgwekkend: er vallen weliswaar veel ontslagen binnen deze groep werknemers, maar de vrijwillige mobiliteit is een veelvoud hiervan. Bovendien zijn jongeren zeer goed in staat om een baan te vinden. Hun aandeel in de toestroom naar een baan is vele malen groter dan gemiddeld. De jeugdwerkloosheid is op dit moment groot,¹⁰ maar zodra de economie aantrekt zal die als sneeuw voor de zon verdwijnen. De schaduwzijde van de overgang naar het afspiegelingsbeginsel moet niet worden onderschat. Het verhoogde ontslagrisico voor ouderen maakt dat het voor werkgevers duurder wordt om werknemers te ontslaan. Dit komt boven op de hoge ontslagkosten die resulteren uit de ontslagbescherming in Nederland, die in vergelijking met de ons omringende landen ontslag al relatief kostbaar maakt. Ook ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van ouderen is er reden tot zorg. Aangezien ouderen na ontslag nauwelijks terugkeren op de arbeidsmarkt, zullen ouderen feitelijk eerder uittrekken dan wanneer zij niet door ontslag gedwongen waren uit te treden. Per saldo is het dan ook de vraag of de voordelen van

gelijkmatiger ontslagverdeling opwegen tegen de neveneffecten zoals een verhoogde inactiviteit onder oudere werknemers. Wij betwijfelen of het inruilen van het dienstjarenbeginsel voor het afspiegelingsbeginsel wel verstandig is. De nieuwe ontslagregelgeving staat haaks op het kabinetsbeleid om ouderen langer aan het werk te houden. ■

Anne Gielen en Jan van Ours

Literatuur

- Chan, S. en A.H. Stevens (2001) Job loss and employment patterns of older workers, *Journal of Labor Economics*, 19(2), 484-521.
- CPB (2005) *Centraal Economisch Plan 2005*, Den Haag: CPB.
- Gielen, A.C. en J.C. van Ours (2006) Age-specific cyclical effects in job reallocation and labor mobility, *Labour Economics*, te verschijnen (zie ook CentER Discussion Paper 2005-86, Universiteit van Tilburg).
- OECD (2004) *Employment Outlook 2004*, Parijs: OECD.
- SZW (2003) *Ontslagstatistiek – Jaarrapportage 2003*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2004) *Notitie heroverweging van het Last-in/first-out beginsel bij bedrijfseconomisch ontslag*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

7 Binnen de uitwisselbare functies zijn vijf leeftijdsgroepen van elk tien jaar gedefinieerd. Vervolgens is het feitelijke ontslag dat zich binnen een uitwisselbare functie heeft voorgedaan verdeeld over de leeftijdsgroepen naar rato van de leeftijdssamenstelling van de betreffende functie. Binnen iedere leeftijdsgroep zijn vervolgens in de simulatie de werknemers met het kortste dienstverband aangewezen voor ontslag.

8 Door de verhoogde ontslagkans van ouderen in het nieuwe systeem is er wellicht minder noodzaak om ouderen buiten het systeem om te ontslaan. Daarom weerspiegelen kolom 3 en 4 de beide uitersten van wat zich zal voordoen na de invoering van het afspiegelingsbeginsel.

9 Naar verwachting zal behalve voor jongeren ook de arbeidsmarktpositie van vrouwen, herintreders en allochtonen versterken in het nieuwe systeem, omdat deze groepen veelal een korter dienstverband hebben.

10 <http://statline.cbs.nl>