

Ontslagbescherming in cao's

Het Nederlandse stelsel van ontslagbescherming is in zekere mate gedifferentieerd middels de cao's. Het is echter opmerkelijk dat in discussies over het ontslagstelsel hieraan voorbij gegaan wordt. Aanpassing van de nationale wetgeving hoeft niet door te werken in de praktijk als de cao's onveranderd blijven.

Ontslagbescherming blijft de Nederlandse gemoederen bezig houden. In het najaar van vorig jaar bleef het SER-advies over een mogelijke versoepeling van het Nederlandse ontslagstelsel uit omdat de werkgevers en vakbonden het niet eens konden worden. Nu staat hetzelfde thema opnieuw op de agenda van de participatietop, het geplande overleg tussen de werkgevers en vakbonden over arbeidsparticipatie. Begin april verscheen een tweetal WRR-rapporten waarin gewezen wordt op de belemmerende werking van ontslagbescherming op een goed functionerende arbeidsmarkt met voldoende baancreatie en baanvernietiging (WRR, 2007a, 2007b). Een eerder rapport van het Centraal Planbureau (CPB, 2006) geeft op basis van een literatuuroverzicht een aantal mogelijke hervormingen voor het Nederlandse stelsel van ontslagbescherming. Een van de voorgestelde hervormingen is te komen tot meer decentralisatie en differentiatie van de regelgeving ten aanzien van ontslagbescherming, hetgeen kan leiden tot een betere afstemming tussen de behoeften van werkgevers en werknemers en daarmee een efficiënter functionerende arbeidsmarkt.

Nu is het stelsel van ontslagbescherming in Nederland al in zekere mate gedecentraliseerd en daarmee gedifferentieerd. De nationale wetgeving is slechts driekwart bindend en laat ruimte voor afwijkingen in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Onderzoek op dit terrein beperkt zich echter tot een verkennende studie van het ministerie van Sociale Zaken, die een overzicht geeft van de mate van afwijking van de Wet flexibiliteit en zekerheid in cao's (SWZ, 2004). Dit artikel rapporteert onderzoeksgegevens van een recent cao-onderzoek naar de afspraken over ontslagbescherming, de afwijking van de nationale wetgeving en de differentiatie tussen de sectoren. De volgende onderzoeksvragen staan daarbij centraal. In welke mate wijken cao's af van de nationale wetgeving over ontslagbescherming? In welke sectoren is het niveau van ontslagbescherming hoger of lager dan het nationaal niveau? In welke mate hangen de gevonden verschillen samen met verschillen in andere cao-afspraken, zoals bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen, en de mate van arbeidsmarktflexibiliteit? Het onderzoek verschaft inzicht in de wens tot meer maatwerk in ontslagbescherming en kan daarmee bijdragen aan het debat over de hervorming van het Nederlandse stelsel op dit terrein.

Data

Het onderzoek maakt gebruik van 506 cao's, afgesloten in of na 2005, beschikbaar gesteld via de FNV cao-databank. De dekkingsgraad van deze cao's is 74 procent van de beroepsbevolking, wat in vergelijking met een werkelijke cao-dekking van 85 procent goed is. Een aantal elementen van ontslagbescherming is onderzocht, te weten de opzegtermijn van de werkgever, de proeftijd, alsook de bepalingen ten aanzien van de keten van opeenvolgende tijdelijke contracten. Een belangrijk verschil met de eerdergenoemde studie van het ministerie is dat niet slechts gekeken is naar het aantal cao's dat een afwijking van de nationale wetgeving bevat, maar ook naar het aantal werknemers dat onder deze cao's valt. Voor de arbeidsmarktgegevens is gebruik gemaakt van Statline van het CBS.

Sectorverschillen in ontslagbescherming

Een eerste aspect van ontslagbescherming dat kan afwijken in cao's is de opzegtermijn waar de werkgever zich aan moet houden bij het ontslaan van personeel in vaste dienst. De wettelijke opzegtermijn bedraagt één maand voor contracten die korter dan vijf jaar duren en loopt vervolgens stapsgewijs op tot vier maanden voor contracten die langer dan vijftien jaar duren. Deze opzegtermijn geldt alleen als voor het ontslag de CWI-route wordt gevolgd, ontslag via het kantongerecht kent geen opzegtermijn maar een ontslagvergoeding. Tabel 1 toont de gevonden afwijkingen in de opzegtermijn in de onderzochte cao's. Er is aanzienlijke variatie tussen de sectoren. Een korter dan wettelijke opzegtermijn impliceert een lager niveau van ontslagbescherming. Dit geldt vooral voor werknemers met een contract langer dan tien jaar in de bouw en zakelijke dienstverlening waar voor veertig tot vijftig procent van de cao-werknemers een kortere opzegtermijn geldt, met een minimum van één maand. In de handel en transport sector geldt voor twintig tot 35 procent van de werknemers een korter dan wettelijke opzegtermijn. Voor werknemers in het onderwijs en bij de overheid geldt een kortere opzegtermijn alleen voor contracten langer dan vijftien jaar. In deze sectoren bepaalt de cao een opzegtermijn voor alle werknemers, ongeacht de duur van het contract, van drie maanden. Dit verklaart ook het hoger niveau van protectie voor werknemers met een contract korter dan vijf jaar in deze sectoren. Een tweede aspect van ontslagbescherming betreft de proeftijd. Gedurende de proeftijd kan een werknemer zonder opzegtermijn worden ontslagen. Wettelijk is de proeftijd één maand voor contracten korter dan twee jaar en twee maanden voor vaste contracten of contracten langer dan twee jaar. Een proeftijd langer dan twee maanden is verboden. Het cao-onderzoek laat geen afwijkingen zien voor werknemers met een

TRUDIE SCHILS

Postdoctoraal medewerker aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies, Universiteit van Amsterdam

tabel 1

Afwijkende opzegtermijnen in cao's (% van totaal aantal cao-werknemers in sector)

	Contracten korter dan 5 jaar		Contracten tussen 5-10 jaar		Contracten tussen 10-15 jaar		Contracten langer dan 15 jaar	
	korter	langer	korter	langer	korter	langer	korter	langer
Landbouw	0,5	25,0	0,5	0,0	25,5	0,0	25,5	0,0
Industrie	1,9	8,2	9,8	2,4	15,1	0,5	15,9	0,0
Bouw	12,7	38,3	12,7	0,0	50,9	0,0	50,9	0,0
Handel	0,0	1,9	17,3	0,0	19,3	0,0	19,3	0,0
Transport	0,3	6,0	29,2	0,4	14,7	0,0	35,3	0,0
Zakelijke dienstverlening	15,3	7,8	37,9	1,6	42,2	0,4	42,6	0,1
Overheid	0,0	41,0	0,0	37,7	0,9	0,3	33,8	0,0
Onderwijs	0,0	56,1	0,0	2,1	11,2	0,0	54,5	0,0
Gezondheidszorg	0,0	32,5	0,2	0,0	24,7	0,0	24,7	0,0

Bron: FNV cao-Databank, 2007

vast contract. Voor bijna de helft van de cao-werknemers op een tijdelijk contract geldt echter een langere proeftijd, ofwel een lager niveau van bescherming. Dit geldt met name in de handel en het onderwijs waar voor tachtig procent van de werknemers een proeftijd geldt van twee maanden in plaats van één maand. Een derde aspect van ontslagbescherming betreft het gebruik van tijdelijke contracten, samengevat in de zogenaamde ketenbepaling. Deze stelt dat na drie opeenvolgende tijdelijke contracten of na een periode van drie jaar aan opeenvolgende tijdelijke contracten een contract voor onbepaalde tijd ontstaat, gegeven dat de periode tussen twee opeenvolgende tijdelijke contracten maximaal drie maanden bedraagt. Ook op dit terrein laat het cao-onderzoek variatie zien tussen de sectoren (tabel 2). Voor bijna alle werknemers in de agrarische sector geldt een kortere periode tussen twee opeenvolgende tijdelijke contracten, veelal van 31 dagen. Met name in deze sector is het nodig om mensen na afloop van een contract snel opnieuw in te kunnen huren, bijvoorbeeld als de oogst vergraving heeft opgelopen. Het niveau van ontslagbescherming voor deze werknemers is hierdoor hoger, omdat er eerder recht op een vast contract bestaat, gegeven het feit dat de overige ketenbepalingen (die van een maximum aantal tijdelijke contracten of maximale periode van tijdelijke contracten) niet afwijken van de nationale wetgeving. Verder vinden we voor een klein deel (elf tot vijftien procent) van de werknemers in de handel en gezondheidszorg kortere tussenperiodes, veelal één maand in plaats van de wettelijke drie. Een langere tussenperiode wordt niet waargenomen in de cao's. Wat betreft het aantal tijdelijke contracten en de maximale totale duur, gelden voor een groot deel van de werknemers in het onderwijs afwijkende regels. Voor ongeveer een kwart geldt een kleiner aantal tijdelijke contracten (twee in plaats van drie) met een lagere maximale totale duur (24 maanden in plaats van 36). Voor ongeveer een vijfde van de werknemers geldt echter het omgekeerde, met een maximum van zes tijdelijke contracten en een totale duur van 72 maanden. In een aantal andere sectoren (bijvoorbeeld in de bouw en zakelijke dienstverlening) is voor een klein deel van de werknemers het aantal

tijdelijke contracten lager en de totale duur korter. Een aantal van deze cao's stelt zelfs dat slechts één tijdelijk contract van een jaar is toegestaan, met uitzondering van buitengewone economische omstandigheden, die vervolgens niet nader zijn gespecificeerd.

Om deze sectorverschillen in ontslagbescherming samen te vatten, zijn de afwijkende bepalingen verwerkt in de berekening van de OECD Employment Protection Legislation (EPL)-indicator (voor berekening zie OECD, 2004). Deze wordt gebruikt in internationaal onderzoek om de verschillen in de mate van ontslagbescherming tussen landen te laten zien. In deze indicator krijgen achttien onderdelen van ontslagbescherming, waaronder de hier besproken zaken, een score. De OECD-indicator gebruikt een nogal grove tredenindeling (bijvoorbeeld een opzegtermijn tussen 0,4 en 0,8 maanden genereert een score van twee), maar voor de berekening in dit artikel is gebruikgemaakt van lineaire extrapolatie. Deze achttien scores worden, middels een weegstelsel, opgeteld om te komen tot een totaalscore voor een land, of in dit geval een sector (voor details over de sectorberekening zie Schils (2007)). Ondanks het feit dat de verwachte verschillen tussen de sectoren alsook de afwijking met de score op basis van de nationale wetgeving, klein zijn, leidt het toch tot illustratieve resultaten (figuur 1). De nationale score verwijst naar de hoogte van ontslagbescherming als enkel gekeken wordt naar de afspraken op nationaal niveau. De sectorscores tonen de resultaten op basis van de gevonden afspraken op cao-niveau. De figuur laat zien dat het gemiddelde niveau van ontslagbescherming in de sectoren gelijk of hoger is dan dat op basis van de nationale wetgeving. Geen of heel kleine afwijkingen, ofwel het laagste niveau van ontslagbescherming, worden

tabel 2

Afwijkende ketenbepaling in cao's (% van totaal aantal cao-werknemers in sector)

	Tussenliggende periode			Totale duur tijdelijke contracten	
	korter	lager	hoger	korter	langer
Landbouw	83,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Industrie	0,4	1,7	4,3	6,6	7,5
Bouw	0,0	9,6	0,0	9,6	0,0
Handel	11,0	4,2	2,5	7,8	3,9
Transport	0,4	0,0	0,7	1,1	0,6
Zakelijke dienstverlening	0,0	15,0	2,0	15,0	1,1
Overheid	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0
Onderwijs	0,0	25,8	19,4	25,8	19,4
Gezondheidszorg	15,7	0,0	0,0	1,5	0,0

Bron: FNV cao-Databank, 2007

gevonden in de handel, transport en industrie en het hoogste niveau van ontslagbescherming geldt voor de bouw, overheid en onderwijs. De werkgevers blijken op sectorniveau in te stemmen met strengere regels van ontslagbescherming. Een vraag die rijst, is of er een relatie is met de vakbondsdichtheid in de betreffende sectoren. De correlatie tussen vakbondsdichtheid en het niveau van ontslagbescherming is 0,60: in sectoren waar de vakbonden meer leden hebben, en daarmee een sterkere onderhandelingspositie, is het niveau van ontslagbescherming hoger. De correlatie zegt niets over de feitelijke causale relatie, maar toont slechts een positief verband. Een andere vraag die belangrijk is in dit kader is of er een afruil is met bovenwettelijke werkloosheidsregelingen. Het idee is dat in sectoren waar een lager niveau van ontslagbescherming is, er wellicht een compensatie bestaat in de vorm van een aanvullende werkloosheidsuitkering. Het cao-onderzoek laat zien dat er in een aantal sectoren, onderwijs, overheid, gezondheidszorg en bouw, bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen zijn (tot 85 procent van het laatstverdiende loon). Dit zijn echter sectoren met een bovengemiddeld niveau van ontslagbescherming: er blijkt niet zozeer sprake van een afruil tussen ontslagbescherming en bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen, maar de twee instituties zijn eerder complementen (Blanchard en Tirole, 2004).

Ontslagbescherming en arbeidsmarktflexibiliteit

Een van de belangrijkste argumenten van de werkgevers om een soepeler systeem van ontslagbescherming te bepleiten, is de verhoging van de flexibiliteit van de ondernemers en het daarmee sneller kunnen inspringen op veranderingen in de economie. Bestaande empirische studies naar de relatie tussen arbeidsmarktflexibiliteit en ontslagbescherming zijn gebaseerd op een internationale vergelijking (CPB, 2006). Voor dit artikel is een beknopte sectoranalyse uitgevoerd naar de samenhang tussen de eerder gevonden verschillen in het niveau van ontslagbescherming en een aantal arbeidsmarktindicatoren op sectorniveau (zoals baancreatie, baanvernietiging, loonkosten). Om te corrigeren voor kortetermijn economische conjunctuurbewegingen is het gemiddelde tussen 2000 en 2005 gebruikt voor alle sectorgegevens.

Het meest gehoorde argument tegen ontslagbescherming is dat het de baancreatie en baanvernietiging belemmert, vanwege de hogere kosten voor de werkgever (Belot en Van Ours, 2007). De werkgever moet de kosten van ontslagbescherming internaliseren waardoor de niet-loonkosten hoger zijn. Ons onderzoek toont een negatieve correlatie tussen het niveau van ontslagbescherming en de baancreatie en baanvernietiging (respectievelijke correlatiecoëfficiënten zijn $-0,58$ en $-0,49$). Ook is er een matig positief verband tussen het niveau van ontslagbescherming en de niet-loonkosten, in dit geval de kosten sectorafhankelijke premie werkloosheidsverzekering plus ontslagvergoedingen (correlatiecoëfficiënt is $0,44$).

Een ander argument tegen hogere ontslagbescherming is dat het leidt tot een groter aandeel van werknemers op tijdelijke contracten, die, ceteris paribus, een zwakkere positie op de arbeidsmarkt hebben (WRR, 2007a). De sectoranalyse

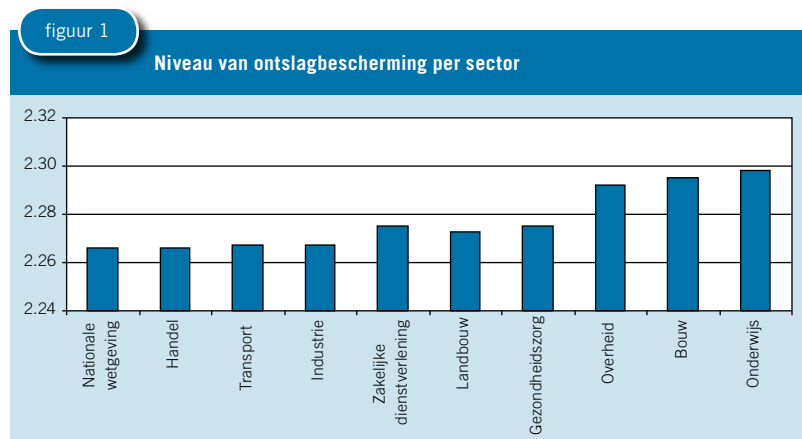
laat echter zien dat er eerder een negatief verband bestaat tussen het niveau van ontslagbescherming en het aandeel van werknemers op tijdelijke contracten in de sector (correlatiecoëfficiënt is $-0,47$). Tot slot kan hogere ontslagbescherming de lonen opdrijven, omdat er voor de zogenaamde insiders, i.e. degenen met een vast contract, meer ruimte is voor loononderhandelingen (CPB, 2006). De sectoranalyse toont inderdaad een positief verband tussen uurlonen en het niveau van ontslagbescherming (correlatiecoëfficiënten is $0,70$).

Conclusies

Het cao-onderzoek laat zien dat er op dit moment een zekere mate van differentiatie is ten aanzien van ontslagbescherming. De mogelijkheid om op sectorniveau af te wijken van de nationale wetgeving wordt door werkgevers en vakbonden benut. Opvallend is dat in een groot aantal sectoren een gemiddeld hoger niveau van ontslagbescherming wordt gevonden in vergelijking met het nationaal wettelijke niveau. Het lijken met name de vakbonden die hiermee voorop lopen, daar het onderhandelde niveau van ontslagbescherming hoger is in sectoren waar de vakbonden een grotere achterban hebben. De werkgevers leveren hiermee een stuk flexibiliteit in: de loonkosten zijn hoger en het niveau van baancreatie en baanvernietiging is lager in sectoren met meer ontslagbescherming. De op nationaal niveau bestaande onenigheid over de ontslagbescherming is op zijn minst een beetje vreemd, gezien de differentiatie, en bereikte overeenstemming, op sectorniveau. Een verandering van deze wetgeving lijkt minder relevant als op sectorniveau tot meer beschermende afspraken wordt gekomen. Het huidige debat over hervorming van het stelsel van ontslagbescherming zou meer rekenschap kunnen nemen van deze gewenste en bereikte differentiatie in plaats van te streven naar overeenstemming op nationaal niveau.

LITERATUUR

- Belot, M. en J. Van Ours, (2007) *Arbeidsmarktinstuties en arbeidsmarktdynamiek*, in *Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht*, WRR-verkenning no. 14, Den Haag.
- Blanchard, O. en J. Tirole, (2004) *The optimal design of unemployment insurance and employment protection: a first pass*, ongepubliceerd manuscript, Cambridge.
- Centraal PlanBureau (2006) *Employment protection legislation*, CPB Document no. 135, Den Haag.
- OECD (2004) *Employment protection regulation and labour market performance*, in *Employment Outlook 2004*, Paris: OECD.
- SZW (2004) *De Wet Flexibiliteit en Zekerheid: een onderzoek naar de mate waarin en de wijze waarop in de cao's van 2004 is afgeweken van de bepalingen*. Den Haag: SZW.
- Schils, T. (2007) *Employment protection in Dutch collective labour agreements*. AIAS Working paper no. 56, Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies, Universiteit van Amsterdam.
- WRR (2007a) *Investeren in werkzekerheid*, WRR-rapport no. 77, Den Haag.
- WRR (2007b) *Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht*, WRR-verkenning no. 14, Den Haag.



Bron: OECD (2004), Schils (2007)