

Ook rol voor or bij individ

Het Japanse ontslagsysteem vergeleken met het onze

Het nieuwe ontslagsysteem lijkt een belangrijke achteruitgang mee te brengen in de rechtspositie van de werknemer. Volgens Guus Heerma van Voss hoeft dat echter niet rampzalig te zijn. Hij vergeleek de herziening van ons ontslagsysteem met dat in Japan. Flexibiliteit van de onderneming kan ook worden bevorderd door heel andere maatregelen dan ontslag alleen. Ruimere inzetbaarheid, meer scholing en inspraak kunnen ontslag voorkomen.

Guus Heerma van Voss

De sterk verslechterende werkloosheidsontwikkeling heeft het kabinet ertoe gebracht een aantal vergaande maatregelen voor te bereiden om de arbeidsdeelname te bevorderen. Hiertoe behoort onder meer de deregulering van het ontslagrecht. Begin november heeft minister De Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de SER advies gevraagd over de invoering van een 'civielrechtelijke ontslagbescherming'. Daarmee lijkt het einde te worden ingeluid van het sinds de oorlog in ons land bestaande systeem van preventieve toetsing van ontslag door de 'directeur van het arbeidsbureau'. Invoering van het voorstel zou meebrengen dat een werkgever die een werknemer wil ontslaan geen vergunning meer nodig heeft van de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening. Hij kan zelf tot het ontslag besluiten en dient daarbij uiteraard de opzegtermijn in acht te nemen. Vervolgens kan de werknemer die het ontslag wil aanvechten zich wenden tot de kantonrechter. Heeft de werkgever fouten gemaakt in de ontslagprocedure, dan kan de kantonrechter het ontslag nietig verklaren. Acht hij het ontslag alleen onredelijk, dan kan hij de werkgever veroordelen tot herstel van de dienstbetrekking of tot schadever-

goeding. Alleen voor gehandicapte werknemers blijft het systeem van ontslagvergunningen in de visie van de minister bestaan, maar die wordt dan verleend door de Bedrijfsvereniging.

Achteruitgang

Dit nieuwe ontslagsysteem betekent een spectaculaire breuk met het tot nu toe geldende systeem. Het lijkt een belangrijke achteruitgang mee te brengen in de rechtspositie van de werknemer. Zonder de 'hete adem' van de directeur van het arbeidsbureau zal de werkgever wellicht sneller tot ontslag durven besluiten, ook als daarvoor onvoldoende grond bestaat. Als de werknemer weet dat de werkgever gemakkelijker kan ontslaan zal hij zich misschien ook minder durven te beroepen op andere rechten. Bovendien moet de werknemer dan zelf het initiatief nemen om een procedure tegen het ontslag te voeren, in plaats van dat

Ruimere inzetbaarheid, permanente scholing en meer inspraak kunnen ontslagen voorkomen

de werkgever zich tot het arbeidsbureau moet wenden.

Kritiek huidige stelsel

Toch is er een aantal redenen waarom deze nieuwe ontslagprocedure minder dramatisch behoeft te zijn dan het lijkt. In de eerste plaats is het huidige systeem van ontslagrecht door een aantal ontwikkelingen de laatste jaren nogal ondermijnd. Dit betreft het toegenomen gebruik van flexibele arbeidsrelaties, zoals contracten voor bepaalde tijd, uitzendwerk en oproeparbeid. Daarnaast wordt steeds vaker gebruik gemaakt van

de mogelijkheid van ontbinding van de arbeidsovereenkomst via de kantonrechter. Dit kost de werkgever dan overigens wel een prijs in de vorm van een vergoeding. Ten slotte worden veel werknemers naar de WAO geleid, terwijl zij eigenlijk nog best zouden kunnen werken en wordt de WW nogal eens oneigenlijk gebruikt als instrument om afvloeiingsregelingen mee te bekostigen.

Praktijk ondernemingen

De wat grotere ondernemingen maken allang niet meer zoveel gebruik van de officiële weg van opzegging met vergunning van het arbeidsbureau. Veelal proberen zij eerst zelf binnen de onderneming een alternatief te vinden voor ontslag, bijvoorbeeld overplaatsing of omscholing. Kan dat niet, dan trachten zij vaak een vrijwillig ontslag te bereiken. Bijvoorbeeld door de werknemer tijd te geven om een andere baan te zoeken, door 'outplacement' of een afvloeiingsregeling aan te bieden. Dat kost veel minder rompslomp, tijd en aandacht dan een ontslagprocedure. Voor zover het 'officiële' ontslagrecht wel wordt gebruikt, wordt dit steeds zorgvuldiger voorbereid. Zo wordt in individuele gevallen een 'dossier' aangelegd met de aanmerkingen op een bepaalde werknemer, zodat de zaak als het tot ontslag komt goed is te verdedigen. Bij het arbeidsbureau is het dan voor de werknemer moeilijk verweer te voeren.

Concurrentie

Daarnaast speelt een bredere problematiek: de toegenomen internationale concurrentie vraagt om grotere flexibiliteit teneinde steeds sneller te kunnen inspelen op veranderingen op de markt. Wanneer een onderneming daaraan niet kan voldoen moet het vroeg of laat komen tot collectief ontslag, reorganisatie en inkrimping. Ook om die reden is een grotere flexibiliteit van de arbeid gewenst. Werknemers die daarbij niet kunnen meekomen zijn kwetsbaar in ontslagprocedures. Invoe-



Guus Heerma van Voss is universitair hoofddocent sociaal recht aan de Rijksuniversiteit Limburg

veel ontslag

ring van nieuwe technologie kan meebrengen dat een werknemer daarvoor onvoldoende geschoold is. Die werknemer zal weinig harde argumenten hebben tegen zijn ontslag bij het arbeidsbureau. Dit maakt dat gezocht moet worden naar nieuwe wegen om hetzelfde doel, namelijk bescherming van de arbeidsplaats, te bereiken.

Kijken naar Japan

Kortom, er is meer dan voldoende reden om ook tegen het huidige ontslagrecht kritisch aan te kijken. Om deze reden leek het mij zinvol dat systeem eens te vergelijken met het Japanse ontslagrecht. Japan staat immers bekend

om zijn flexibele ondernemingen, maar ook om zijn 'levenslange dienstbetrekkingen'. Hoe slaagt men er daar in die twee wensen te combineren? De Japanse werkgevers hebben in de jaren vijftig veel geleerd van Amerikaanse stelsels van op werknemers gericht leiding geven. Om een einde te maken aan een periode met veel arbeidsconflicten hebben zij een systeem van arbeidsverhoudingen ingevoerd, dat wordt gekenmerkt door drie aspecten: organisatie van werknemers per onderneming, beloning naar anciënniteit en levenslange dienstbetrekkingen. Wat houdt nu dat systeem van levenslange dienstbetrekkingen in?

Levenslange dienstbetrekkingen

In de eerste plaats betekent dit dat een Japanse werknemer als regel in dienst wordt genomen bij een onderneming direct na zijn initiële opleiding. Hij blijft daar in

dienst tot zijn pensioen, dat rond het zestigste jaar ligt. Het is moeilijk om tussentijds over te stappen naar een andere onderneming. De 'betere' werkgevers werven voor vaste banen alleen onder de pas opgeleiden. Bovendien verliest men het verworven uitzicht op een steeds hogere beloning. Er wordt veel aandacht gelegd op scholing. Werknemers worden geacht mee te werken aan veranderingen in de onderneming. Dit kan meebrengen dat regelmatig ander werk moet worden gedaan en ook dat overplaatsingen plaatsvinden, soms over grotere afstanden. De werknemer is echter meer bereid om daaraan mee te werken, omdat hij weet dat zijn baan niet wordt bedreigd. Over reorganisaties, overplaatsingen e.d. wordt intensief overlegd met de bedrijfsvakbond. Wanneer een onderneming wordt geconfronteerd met economische problemen, worden diverse oplossingen toegepast. In de eerste plaats worden tijdelijke contracten niet verlengd. Daarnaast kan gekozen worden voor tijdelijke werktijdverkorting, tijdelijk verlof, vervroegde pensionering, loonsverlaging. Op grote schaal wordt gewerkt met overplaatsing. Die kan dan ook betrekking hebben op werk in aanverwante bedrijven. Zo werden tijdens de oliecrisis van de jaren zeventig grote groepen werknemers uit de staalindustrie overgeplaatst naar de oplevende auto-industrie.

Tijdelijke dienst

Tegenover de voordelen van een grote werkzekerheid van de Japanse werknemers in vaste dienst, wordt er vaak op gewezen dat de werknemers in tijdelijke dienst en bij de kleinere bedrijven een onzekere positie hebben. Dit is ongetwijfeld juist, maar het moet wel worden gerelativeerd. De werknemers in tijdelijke dienst zijn nog al eens personen die ook geen vaste baan met de daaraan verbonden grote inzet zouden willen (onder meer studenten, huisvrouwen en gepensioneerden). Wel is duidelijk dat dit de arbeids-



participatie van vrouwen in Japan niet bevordert, reden waarom er veel wordt gepleit voor meer variëteit in de vaste dienstverbanden. De werknemers bij kleine bedrijven hebben vaak ook wel een in beginsel levenslange dienstbetrekking, maar het bedrijf kan het economisch niet altijd bolwerken. Meestal bestaat er dan echter wel een mogelijkheid om aan het werk te blijven in dezelfde groep van ondernemingen. De werkgever zal zich daar gewoonlijk ook voor inspannen. Het grote nadeel voor deze groep werknemers zit meer in de slechtere arbeidsvoorwaarden en langere werktijden, dan in de hoeveelheid beschikbaar werk. De werkloosheid is in Japan betrekkelijk laag.

Lessen voor ons

De negatieve kanten van het Japanse systeem (met name de grote afhankelijkheid van de werkgever en de minder gunstige positie van werknemers in kleine bedrijven en in flexibele arbeidsrelaties) maken het niet aantrekkelijk het Japanse systeem hier over te nemen. Maar wel kan het ons aan het denken zetten over de zwakke punten van ons eigen systeem van ontslagrecht.

Dat geldt in de eerste plaats voor het feit dat een grotere flexibiliteit te eenzijdig wordt gezocht in een ruimer ontslagrecht. Een grotere flexibiliteit kan ook intern worden bereikt: door een ruimere inzetbaarheid van werknemers, door een grotere bereidheid tot aanpassing wat betreft plaats en inhoud van het werk, als dat nodig is voor de onderneming.

Permanente scholing kan werknemers ruimer inzetbaar en daardoor weerbaarder maken en minder afhankelijk van juridische ontslagtoetsing. Een en ander kan aanvaardbaar worden gemaakt door werknemers meer inspraak te geven op dit punt. Dus door vakbonden en ondernemingsraad nauw bij de besluitvorming te betrekken en ruimschoots van informatie te voorzien.

Collectief ontslag

Een ontwikkeling in deze richting kennen wij al bij collectief

ontslag. De wet schrijft voor dat daarbij or en vakbonden worden geraadpleegd. Een recente wijziging van de Wet Melding Collectief Ontslag schrijft nog eens precies voor wat dan moet worden besproken: onder meer alternatieve maatregelen en afvloeiingsregelingen. Deze wetgeving heeft bereikt dat het gewoonte is geworden dat de werkgever over collectief ontslag tot overeenstemming probeert te komen met de werknemersvertegenwoordiging. In het voorstel van de minister blijven deze mogelijkheden ook bestaan. Ook zonder dat de Regionaal directeur voor de Arbeidsvoorziening een rol speelt blijven de vakbonden en or betrokken bij



collectieve ontslagen.

Waarom geldt dat eigenlijk niet bij individueel ontslag? Het voorstel van minister De Vries voor het nieuwe ontslagrecht gaat wel in deze richting door voor te schrijven dat de werkgever het ontslag moet motiveren en dat de werknemer voor een dergelijk ontslag eerst door de werkgever wordt gehoord. De bedoeling is dat de werknemer twee weken vóór de opzegging schriftelijk door de werkgever wordt uitgenodigd om mondeling dan wel schriftelijk commentaar te geven op het voorgenomen ontslag. De werknemer kan zich daarbij doen bijstaan door een derde. Daarbij kunnen vakbond of ondernemingsraad dus een begeleidende rol spelen. Maar waarom zou dit laatste niet in wet (of cao) verplicht kunnen worden gesteld? Op deze wijze kunnen or en vakbond een belangrijke ondersteunende rol krijgen voor werknemers in moeilijkheden.

Alternatieven

Mogelijk zal dit zelfs effectiever zijn dan het huidige toezicht van het arbeidsbureau dat pas op

een moment komt dat de werkgever zich nog veel meer heeft vastgelegd op de wens om te ontslaan. Indien we zouden kunnen bereiken dat de werkgever voordat hij tot ontslag overgaat eerst samen met werknemersvertegenwoordigers de alternatieven onderzoekt zou de ontslagbescherming een nieuwe en misschien wel zo effectieve vorm kunnen krijgen. Ook voor werkgevers kan dit aantrekkelijk zijn. Een werknemersvertegenwoordiger kan de werknemer zonodig ook duidelijk maken hoe hij zich moet aanpassen om wel aan de eisen te voldoen en kan als het ware bemiddelen tussen beide partijen. Ook in andere Europese landen (onder meer Engeland,

Frankrijk en Duitsland) wordt meer aandacht besteed aan de procedure binnen de onderneming en zijn werknemersvertegenwoordigers daar actief bij betrokken.

Conclusies

1. De mogelijke afschaffing van ons ontslagvergunningstelsel zal een verzwakking meebrengen van de positie van de werknemer in ontslagzaken. Maar dit hoeft niet rampzalig te zijn, als we zien dat in andere landen een dergelijk systeem evenmin bestaat, terwijl ook daar dikwijls een vorm van ontslagbescherming bestaat.
2. Van Japan kunnen we leren dat de flexibiliteit van de onderneming ook kan worden bevorderd door vele andere maatregelen dan ontslag. Daarbij spelen meer aandacht voor scholing en een ruimere inzetbaarheid van de werknemer een belangrijke rol.
3. Ten slotte kan de dreiging van een toewijzing van schadevergoeding door de rechter eveneens een belangrijke reden vormen voor de werkgever om een redelijk ontslagbeleid te voeren.

(Zie ook de rubriek 'Arbeidsverhoudingen' van prof. mr. P.F. van der Heijden, pagina 13)

De auteur promoveerde in 1992 op een onderzoek naar 'Ontslagrecht in Nederland en Japan'. Uitgave Kluwer, Deventer, Monografieën Sociaal recht nummer 9, ISBN 9031209015. ■