

Een berekening van de materiële kosten van de koppeling tussen ontslagrecht en WW-aanspraken

Robert Knecht

In deze notitie wordt getracht de materiële kosten van de koppeling die via het begrip ‘verwijtbare werkloosheid’ tussen het Nederlandse ontslagrecht en de aanspraken op WW-uitkering zijn gelegd, te kwantificeren. Doel daarbij is te laten zien dat reeds een eenvoudige kosten-batenanalyse reden geeft om afschaffing van deze koppeling serieus te overwegen. Bij de berekeningen ga ik zo mogelijk uit van gegevens over het jaar 1999, omdat van latere jaren nog niet alle gegevens beschikbaar waren. Eerst wordt een overzicht van de berekening gegeven, daaronder worden de details van de berekening uiteengezet en gespecificeerd.

Bij de berekening wordt van een aantal elementen aangenomen dat zij onveranderd blijven of door het ont koppelen van de beëindigingswijze en WW-aanspraken niet zouden worden beïnvloed. Zo wordt er ten eerste van uitgegaan dat het Nederlandse ontslagrecht ongewijzigd blijft en zijn huidige duale karakter behoudt. Wanneer de voorstellen van de commissie-Rood zouden worden overgenomen en in wetgeving omgezet, zou dat leiden tot een verdere kostenreductie zoals in het rapport van de commissie geschetst.¹

Ten tweede ga ik ervan uit dat het feit dat bij ont koppeling beëindigingen minder vaak via de kantonrechter tot stand komen, er niet toe zal leiden dat aan werknemers lagere vergoedingen worden meegegeven. Zou dat wel het geval zijn, dan zou dat eveneens een verdere reductie van de kosten van het bedrijfsleven mee kunnen brengen.²

Een derde aanname is dat de ont koppeling niet zal leiden tot een toename van WW-claims van werknemers. Wil een werknemer in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering, dan moet eerst vaststaan dat hij geen aanspraak kan maken op WW; derhalve mag worden aangenomen dat vrijwel alle werknemers met een aanspraak op een inkomensvervangende uitkering ook nu al het WW-loket passeren.

Bij de berekening onderscheid ik drie sferen: die van de overheid, die van de sociale zekerheid en de private sfeer van werkgevers en werknemers. Aan kosten en baten in elk van de drie genoemde sferen zijn te noteren:

A. in de sfeer van de overheid:

1. de kosten van RDA-procedures waarin alleen vanwege de WW-aanspraken verweer wordt gevoerd;
2. de kosten van ontbindingsprocedures waarin partijen in feite reeds voor de procedure overeenstemming hebben over de ontbinding maar de procedure hanteren in verband met de WW-aanspraken van de werknemer;
3. de kosten van toevoegingen t.b.v. rechtshulpverlening die met het voeren van RDA- en ontbindingsprocedures is gemoeid;

¹ Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel, *Afscheid van het duale ontslagrecht*, Den Haag 2000.

² Eerder is al gerefereerd aan de studie van Hassink, Reitsma & Roorda, die de kosten van ontslag vanuit het perspectief van de werkgever berekenden. Toepassing van hun model op de gegevens over 1999 resulteert in een totaalbedrag aan kosten van beëindigingen van arbeidsverhoudingen voor het totaal van de werkgevers in Nederland van 2,02 miljard gulden, waar de ontbindingsvergoedingen (totaal 777 miljoen) ruim een derde van uitmaken. Hier wordt niet naar de totale kosten gekeken maar slechts een vergelijking gemaakt tussen de situatie mét en die zonder koppeling tussen beëindigingswijze en WW-aanspraken.

B. in de sfeer van de uitvoering van de sociale zekerheid:

4. de uitvoeringskosten van de controle op verwijtbaarheid bij de uvi's; en aan de batenkant;
5. de besparing op WW-uitkeringen door de toepassing sancties op grond van 'verwijtbaarheid'

C. in de private sfeer:

6. de kosten van de tijd door personeelsfunctionarissen geïnvesteerd in het voeren van procedures sub 1 en 2;
7. de griffiekosten (bij ontbindingsverzoeken);
8. de kosten van rechtsbijstand bij het voeren van procedures sub 1 en 2;
9. de kosten van (doorgaans) inactiviteit van de werknemer gedurende de looptijd van de procedure en gedurende de opzegtermijn / termijn van ontbinding;

Overzicht kosten en baten van handhaving (vergeleken met opheffing) van de koppeling:

<i>Kosten sfeer van de overheid:</i>	
(1) kosten onnodige RDA-procedures	f 16 750 000
(2) kosten onnodige ontbindingsprocedures	f 13 883 000
(3) kosten toevoegingen bij deze procedures	f 11 430 000
(5b) kosten vervangende bijstandsuitkeringen	f 132 300 000
(5c) kosten behandeling bijstandsaanvragen	f 4 830 000
Subtotaal <i>kosten</i> overheid	f 179 193 000
<i>Baten sfeer v/d sociale zekerheid:</i>	
(4) kosten uitvoering controle op 'verwijtbaarheid'	f 7 869 000
(5a) besparing op uitkeringen	- f 199 470 000
Subtotaal <i>baten</i> sociale zekerheid	- f 191 601 000
<i>Kosten private sfeer:</i>	
(6) extra tijdsinvestering P&O	f 6 700 000
(7) griffiekosten bij ontbindingsverzoeken	f 4 165 000
(8) rechtsbijstand werkgevers en werknemers	f 120 712 000
(9) inactiviteit gedurende procedure	f 31 710 000
Subtotaal <i>kosten</i> private sfeer:	f 163 287 000
Totaal kosten van de koppeling tussen ontslag en aanspraken op WW in de drie sferen tezamen:	f 150 879 000

Afschaffing van de huidige koppeling tussen de wijze van totstandkoming van de beëindiging van de arbeidsverhouding en het recht op WW zou dus resulteren:

- voor de *overheid* in een directe besparing van 179 miljoen gulden, door vermindering van het aantal gevoerde ontslagprocedures en het achterwege blijven van vervangende bijstandsuitkeringen;
- voor het *Lisv* in een verhoging van de WW-kosten met 191 miljoen door het achterwege blijven van een deel van de sancties bij vaststelling van WW-aanspraken (dat komt overeen met 2,4 procent van de totale uitkeringsom in 1999);
- voor het *bedrijfsleven* in een besparing van 163 miljoen, met name doordat de kosten die met het voeren van ontslagprocedures zijn gemoeid flink worden gereduceerd.

Alles bij elkaar zou afschaffing van de koppeling een kostenreductie van 150 miljoen tot gevolg hebben en, als neven-effect, een overheveling van kosten uit de sfeer van de sociale voorzieningen (bijstand) naar die van de sociale verzekeringen (WW).

Specificatie berekening kosten & baten

Specificatie van de berekening die in het schema hierboven is gegeven, aan de hand van de genummerde posten:

Ad 1.

Van de 46 745 aanvragen voor een ontslagvergunning die in 1999 werden ingediend³ wordt in 85 procent van de gevallen verweer gevoerd (39 733), waarvan ruim tweederde als formeel verweer moet worden beschouwd (is: 26 800 zaken).⁴ Dat betekent dat het aantal procedures bij loslaten van de koppeling met de WW met 26 800 zou kunnen worden verminderd. De uitvoeringskosten worden per aanvraag geschat op *f* 625⁵, hetgeen betekent dat de totale kosten van RDA-procedures waarin de werknemer uitsluitend in verband met WW-aanspraken bezwaar maakt *f* 16 750 000 belopen.

Ad 2.

Van de 27 841 ontbindingsverzoeken, in 1999 bij de kantonrechter ingediend⁶, betreft tussen de 'tenminste 65' en 82 procent⁷ 'geregelde zaken' waarin het verweer uitsluitend ten dienste staat van de WW-aanspraken. Omdat die '65' een ondergrens vormt, nemen we hier aan dat driekwart van de zaken 'formele zaken' zijn, dat is: 27 766 zaken. Volgens de zogenaamde Lamicie-norm van het Ministerie van Justitie zijn de kosten van een ontbindingsprocedure *f* 500⁸, zodat de totale kosten van deze procedures *f* 13 883 000 bedragen.

Ad 3.

Toevoegingen van een advocaat aan werknemers in een RDA-procedure komt in 3,2 % van de gevallen en bij ontbindingszaken in 21,8 % van de gevallen voor; de gemiddelde kosten zouden *f* 1654 per toevoeging bedragen.⁹ Dat resulteert in een kostenpost van *f* 1 418 500 voor toevoegingen in RDA-procedures en *f* 10 011 700 bij ontbindingen.

³ Bron: Ontslagstatistiek Min. van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.

⁴ Vgl. Knegt 2000, a.w., p. 43.

⁵ Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel, *Afscheid van het duale ontslagrecht*, Den Haag 2000, p. 54: *f* 25 mln gedeeld door 40 000 is *f*625 per geval.

⁶ Bron: Ontslagstatistiek Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.

⁷ Zie noot 28.

⁸ Ik volg hier de opgave van het Ministerie van Justitie zoals deze wordt vermeld in *Afscheid van het duale ontslagrecht*, p. 54 (*f* 24 000 000 extra kosten gedeeld door 48 000 extra zaken). Het genormeerde bedrag per procedure lijkt mij overigens niet hoog en meer toegesneden op een zaak die geheel schriftelijk kan worden afgehandeld dan op (de kosten van) het behandelen van een verzoek ter zitting.

⁹ Idem: *f* 16 500 000 gedeeld door 9 975 toevoegingen is *f* 1654.

Ad 4.

Over de kosten die bij de uvi's worden gemaakt teneinde de eventuele 'verwijtbaarheid' vast te stellen, is weinig bekend. Over de feitelijk geïnvesteerde tijd heeft noch het Lisv noch het Ctsv cijfers beschikbaar. Wel is bekend dat het Lisv een normeringsmodel WW-002 hanteert voor de functie 'beoordeling nieuw/herleving WW-recht' en dat daarin ook de normatieve tijd wordt gespecificeerd die geacht wordt voor de controle van de verwijtbaarheid te worden uitgetrokken. Het Lisv deelt desgevraagd mee dat binnen het afhandelingsprofiel van de referentiedienst 'beslissing nieuw/herleven ontslagwerkloosheid' de gemiddelde normtijd voor de controle van de verwijtbaarheid is gesteld op 9 minuten. Het in 1999 beoordeelde aantal van 408 021 aanvragen resulteert dan in 61 203 uur geïnvesteerde tijd, hetgeen overeenkomt met 43,72 fte, omgerekend in kosten: f 7 869 000.

Ad 5.

Voor de berekening van de besparing op uitkeringskosten die door de sanctionering van 'verwijtbaarheid' wordt gerealiseerd is de omvang van het niet-uitgekeerde WW-bedrag van belang, onder aftrek van de eventuele bijstandsuitkering waarop de werkloze werknemer in plaats daarvan aanspraak heeft kunnen maken.

Bij de berekening van het WW-bedrag wordt hier uitgegaan van de sanctioneringspraktijk zoals deze door onderzoek van het Ctsv in beeld is gebracht. Dat betekent dat rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat de sanctionering veel meer jongeren treft dan ouderen, en veel meer mensen die een kortlopende dan die welke een langlopende uitkering in het vooruitzicht hebben.¹⁰ Voor het jaar 1997 werd onderstaande verdeling geregistreerd:

Tabel B.1: *Relatieve frekwentie van verwijtbare werkloosheid per 1000 nieuwe uitkeringen, naar leeftijd:*

	<20 jr	20-24	25-34	35-44	45-54	55+	totaal
frequentie per 1000 nieuwe uitkeringen in 1997:	154	82	42	27	14	7	42

Van de werknemers die verwijtbaar werkloos worden geacht, heeft 44 procent alleen recht op een kortdurende, niet-loongerelateerde uitkering, 36 procent op een loongerelateerde uitkering van 6 maanden tot een jaar, 17 procent op een uitkering van 1½ tot 2½ jaar, en 3 procent op een uitkering van 3 jaar of meer.¹¹ De gewogen gemiddelde uitkeringsduur is per leeftijdscategorie als volgt:

Tabel B.2 *Gewogen gemiddelde uitkeringsduur in weken, naar leeftijd:*

	-24	25-34	35-44	45-54	55-57½	57½+
Gewogen gemiddelde duur Uitkering in weken:	15	31	46	61	79	181

Bron: eigen berekening op basis van Lisv, *Jaaroverzicht WW*, 1999, p. 28v en idem, 2000, p. 26v.

¹⁰ Ctsv, *Straffen met beleid*, p. 110v.

¹¹ Ctsv, *Straffen met beleid*, p. 112.

Verder is rekening gehouden met de omstandigheid dat het percentage afwijzingen bij arbeidscontracten met een gering aantal arbeidsuren per week oververtegenwoordigd is. Het gewogen gemiddelde van het aantal arbeidsuren per week bedraagt 22,7 uur. De 20 723 WW-aanvragers¹² ten aanzien van wie in 1999 een uitkering werd geweigerd in verband met ‘verwijtbare werkloosheid’ zouden volgens de op basis van het voorgaande uitgevoerde berekening bij toekenning in totaal 660 000 uitkeringsweken hebben geconsumeerd. Echter, daarbij is ervan uitgegaan dat alle maatregelen bestaan in een blijvende weigering van de gehele uitkering. In 1999 was dat in 91 procent van de gevallen zo, in 9 procent (1921 gevallen) bestond de maatregel uit een korting van 50 procent gedurende 26 weken.¹³ Derhalve worden daarop weer 25000 weken in mindering gebracht. Op basis van de voor 1999 berekende gemiddelde daguitkering van f 105,17¹⁴ leidt dat tot een *initieel* bedrag aan (bespaarde) uitkeringskosten van $635\ 000 \times f\ 105,17 = f\ 199\ 470\ 000$.

Echter, in een behoorlijk aantal gevallen leidt weigering van WW tot het in plaats daarvan aanvragen van een bijstandsuitkering. De statistische gegevens zijn op dit punt weer beperkt. Het Ctsv-rapport *Straffen met beleid* geeft, met gebruikmaking van cijfers over 1997, de volgende zevental van wat de ‘schadepositie’ na een weigering van WW wordt genoemd:

Tabel B.3: ‘Schadepositie’ na volledige weigering (1997):	
	%
(1) inwonend bij ouders	17
(2) geen partner, WW-recht tot 110 % van minimumloon	28
(3) geen partner, WW-recht hoger dan 110 % minimumloon	21
(4) man met partner, WW-recht tot 110 % van minimumloon	7
(5) man met partner, WW-recht hoger dan 110 % minimumloon	13
(6) vrouw met partner, WW-recht tot 110 % van minimumloon	4
(7) vrouw met partner, WW-recht hoger dan 110 % minimumloon	10
totaal	100

bron: Ctsv, *Straffen met beleid*, p. 115, tabel 4.8.

Wij volstaan hier voor de berekening met de volgende veronderstellingen:

- werknemers met een sanctie van 50 % gedurende 26 weken zullen geen aanspraak maken op bijstand;
- categorie (1) zal geen aanspraak kunnen maken op bijstand;
- (2) en (3) zullen wel aanspraak kunnen maken op bijstand;
- het aandeel van de categorieën (4) tot en met (7) dat aanspraak op bijstand zal kunnen maken wordt gelijkgesteld aan het percentage gezinnen met een alleenverdiener en met een bijstandsuitkering volgens de beschikbare CBS-statistiek. (40 % in 1998);
- bijzondere bijstand (tot max. 10 % extra voor alleenstaanden) wordt buiten beschouwing gelaten..

Dat leidt tot een percentage van $28\ (2) + 21\ (3) + 13,6\ (40\ \% \text{ van } (4) \text{ t/m } (7)) = 62,6$. Op basis van de bestaande verdeling tussen alleenstaanden en alleenstaande ouders in de bijstand (resp.

¹² Lisv, *Jaaroverzicht WW 1999*, p. 16.

¹³ Lisv, *Kerncijfers Wet boeten 1999*.

¹⁴ R.G. van Zevenbergen & U.H. Oelen, *Het duaal ontslagstelsel: beëindiging van arbeidsrelaties in de praktijk*, Den Haag (Min. v. SZW/ distr. Elsevier) 2000, p. 43.

1/3 en 2/3 per september 2000, cijfers CBS) en van de geldende bijstandsnormen resulteert een en ander in de volgende kosten:

49 % : 16 % alleenstaande ouder	3309 x f 1622,54 =	f 4 882 000 / maand
33 % alleenstaande	6205 x f 1158,96 =	f 7 191 000 / maand
13,6 % paar met alleenverdiener	2557 x f 2317,91 =	f 5 927 000 / maand
totaal		f 18 000 000 / maand

De totale kosten bedragen dan, op basis van een gemiddelde uitkeringsduur als gevonden t.a.v. WW van 31,85 weken: f 132 300 000

Daarbij moeten nog worden geteld de kosten van de behandeling van 12 071 bijstandsaanvragen (die immers zonder de koppeling achterwege zouden blijven). Van de behandeling van WW-aanvragen is bekend dat de kosten gemiddeld f 686 bedragen; voor de behandeling van bijstandsaanvragen ramen we hier een bedrag van f 400 per aanvraag, totaal f 4 830 000.

Deze bedragen kunnen vervolgens in mindering worden gebracht op het initiële bedrag aan bespaarde WW-kosten; dan resulteert de netto-besparing die voortvloeit uit de controle op 'verwijtbaarheid':

Initiële besparing op WW-uitkeringen:	f 199 470 000
Minus: kosten vervangende bijstandsuitkeringen	f 132 300 000
kosten behandeling bijstandsaanvragen	f 4 830 000
Netto besparing op uitkeringsgeld:	f 62 340 000

Ad 6.

Verondersteld wordt dat de tijdsinvestering van medewerkers van de onderneming (afdeling P&O, directeur) in een zaak die aan een externe instantie ter beoordeling moet worden voorgelegd groter is dan die in een zaak die intern in overleg kan worden afgehandeld. Vooral in RDA-procedures, die in 82 procent van de gevallen binnen de onderneming en zonder rechtshulpverlener worden voorbereid, betekent dat een zwaardere tijdsinvestering die we, bij gebrek aan empirische informatie, schatten op ongeveer drie uur oftewel f 250 extra. Derhalve: 26 800 (zie ad 1.) 'onnodige' RDA-zaken x f 250 = f 6 700 000.

Ad 7.

27 766 'onnodige' ontbindingszaken (zie ad 2.) x f 150,- = f 4 164 900.

Ad 8.

Hassink, Reitsma & Roorda (1997) ramen de gemiddelde advocaatskosten bij ontbindingsverzoeken op f 2000 à f 2500 aan werkgevers-, en f 1500 aan werknemerskant. Of de kosten bij beschikking aan de werkgever worden toegewezen dan wel tussen partijen worden verdeeld, is hier irrelevant. Mede gelet op tariefstijgingen sinds 1997 wordt hier uitgegaan van een totaalbedrag aan advocaatskosten van f 4000 per zaak. Derhalve: 27 766 'onnodige' ontbindingszaken (zie ad 2.) x f 4000 = f 111 064 000.

In RDA-zaken laat de werkgever zich blijkens recent onderzoek (Knegt 2001) in 18 % van de gevallen door een rechthulpverlener bijstaan. Het gaat daarbij om advocaten zowel als juristen van rechtsbijstandsverzekeringen. Hier hoeft alleen met de kosten aan werkgeverszijde te worden gerekend die we ramen op f 2000 per zaak. Derhalve: 18 % van 26 800 (zie ad 1.) 'onnodige' RDA-zaken x f 2000 = f 9 648 000.
Totaal: f 111 064 000 + f 9 648 000 = f 120 712 000.

Ad 9.

Aangenomen wordt dat, als de 'noodzaak' tot het voeren van procedures door het wegvallen van de koppeling ontslag-WW zou worden weggenomen, de duur van de opzegtermijn niet verandert maar wel de duur van de inactiviteit van de werknemer die voortvloeit uit de langere duur van de externe procedure (in vergelijking met een interne à la commissie-Rood). Weliswaar voorziet de RDA-procedure sinds de Wet flexibiliteit en zekerheid in een 'verkorte procedure' bij bedrijfseconomisch ontslag maar daarvan wordt in de praktijk maar beperkt gebruik gemaakt. Wij nemen aan dat ten opzichte van de duur van de ontbindingsprocedure en van de verkorte RDA-procedure geen winst kan worden geboekt, maar wel ten opzichte van de duur van de 'gewone' RDA-procedure, en wel van twee weken. De berekening wordt derhalve: 68 % ('formele' zaken minus aandeel verkorte procedure)¹⁵ x 26 800 x 2 x f 870 = f 31 710 000.

¹⁵ Vgl. Knegt (2000), p. 48, tabel 4.10b.