

# Nederlandse economie relatief rigide in Europa

*De landen van de Europese Unie worden vergeleken aan de hand van negen maatstaven voor de rigiditeit op de arbeids- en produktmarkten.*

In toenemende mate bestaat er consensus, dat de Nederlandse regelgeving onnodig restrictief is en de groeidynamiek frustreert<sup>1</sup>. De verstarrende arrangementen van regelgeving op de produkt- en arbeidsmarkt zijn een belangrijke oorzaak voor de relatief lage groei van de produktie en de werkgelegenheid in de Nederland sinds de jaren zeventig<sup>2</sup>. Voor een beleid waarin het scheppen van banen centraal staat, is het noodzakelijk om de werking van produkt- en arbeidsmarkt te verbeteren. Het regeerakkoord draagt dit nu uit.

### Rangorde

In deze bijdrage wordt de Nederlandse positie aangaande het flexibiliseren van de produkt- en arbeidsmarkt bepaald ten opzichte van de andere landen in de Europese Unie (EU). We doen dat door een rangorde te geven, waarin een aantal dynamiekaspecten zijn vervat. Voor de mate van rigiditeit worden voor de landen van de EU negen maatstaven (de vestigingwet, de mededingingswet, de fusiecontrole, de winkelsluitingswet, de regels met betrekking tot ontslagbescherming, tijdelijke contracten en het uitzendwerk, de regulering van nacht- en overwerk, de regulering van werktijden) genomen. In tabel 1 is voor ieder van de maatstaven een ranglijst opgenomen. Uiteraard kunnen bij de opstelling van deze ranglijsten subtiele verschillen in regelgeving wegvallen. Dit neemt niet weg dat ook deze vingeroefening het gebrek aan dynamiek van de Nederlandse economie weerspiegelt.

Als het om de goederen- en dienstenmarkten gaat, laat Nederland een uitgesproken rigide beeld zien. De wettelijke beperkingen van de Winkelsluitingswet zijn in Nederland het meest beperkend<sup>3</sup>. De gemiddeld in Europa toegestane openingstijd is meer dan 50%(!) ruimer dan in ons

land. Ook op het terrein van de vestigingwet is Nederland in Europa nog een achterstandsland. Nederland kent vele branches, die specifieke vestigingseisen opleggen en daarmee de toetreding voor nieuwe en innovatieve ondernemingen onnodig belemmeren. Uit een internationale vergelijking van het EIM<sup>4</sup>, blijkt dat alleen de vestigingwet in Duitsland restrictiever is dan in Nederland.

Ook de Nederlandse mededingingsregels lopen achter. In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen kent Nederland geen verbodstelsel maar een misbruikstelsel. Naast Nederland zijn er nog slechts twee landen, die het misbruikstelsel kennen: Denemarken en het VK (tabel 2).

Ook kent Nederland een strafrechtelijk systeem van rechtshandhaving van mededingingsregels, wat de doelmatigheid van het mededingingsbeleid (zo blijkt ook uit genoemde adviesaanvraag) niet ten goede komt. Voor de effectiviteit van het mededingingsbeleid is de situering van de mededingingsautoriteit en daarmee de mate, waarin sector- of groepsbelangen aan het uitgangspunt van vrije marktwerking afbreuk kunnen doen, van belang. In tabel 2 is aangegeven of de mededingingsautoriteit een (politiek) onafhankelijke positie inneemt. Uiteraard zijn vele tussenvormen denkbaar. Zo kent Duitsland het Bundeskartellamt, dat een vrij onafhankelijke status heeft. De minister van EZ houdt echter de wettelijke bevoegdheid om in bijzondere gevallen van beslissingen af te wijken. In de laatste kolom is een rangorde aangegeven, gebaseerd op de vraag in hoeverre de mededingingsregels de groeidynamiek belemmeren. Vanzelfsprekend gaat het weer om een ruwe indicatie. Landen met een misbruikstelsel worden onderaan geplaatst, terwijl voorts gekeken wordt naar de wijze van rechtshandhaving en de status van de mededingingsautoriteit.

Naast de mededingingsregels is ook de mogelijkheid om tegen ongewenste fusies op te treden van belang voor de dynamiek op de goederen- en dienstenmarkten. De Nederlandse en Deense wetgeving bieden geen mogelijkheden hiertoe. Voor hen gelden vanzelfsprekend wel de eisen, die vanuit de EU worden opgelegd. Uiteraard bestaan er bij de fusiecontrole ook weer verschillende gradaties en speelt de uitvoeringspraktijk een grote rol. In tabel 3 zijn een aantal elementen van de fusiecontrole voor landen van de EU weergegeven. Uit dit overzicht blijkt dat de regels per land nogal kunnen verschillen. Zo kent België de verplichting voor fuserende bedrijven om hun fusie voor te leggen, indien het totaal van verkopen de 1 mrd Bfr (dat is f 55 mln) te boven gaat of het gezamenlijke marktaandeel boven de 20% komt. Verplichte aanmelding geldt voor Duitse concentraties waar men een omzet behaalt van 500 miljoen DM (dat is f 0,57 mrd). Op basis van deze regels is in tabel 3 een rangorde gemaakt<sup>5</sup>.

Bij de regulering van de arbeidsmarkt ontstaat een meer divers beeld<sup>6</sup>. In deze vergelijking is overigens slechts de invloed van algemene regelgeving op de arbeidsmarkt in ogenschouw genomen, en niet de invloed van een belangrijke element als de wig. Op het terrein van regulering van nacht- en overwerk en de werktijden bevindt Nederland zich in de ach-

1. Zie J.J.M. Kremers, Naar een sterkere binnenlandse groeidynamiek, *ESB*, 11 december 1991, blz. 144-148; A.L. Bovenberg, Overvloed en onbehagen: sparen en investeren in Nederland, *ESB*, 6 februari 1992, blz. 1228-1232; B. van Ark, J. de Haan en R. Kouwenhoven, Het dynamische tekort van Nederland, *ESB*, 8 december 1993, blz. 1131-1134.

2. Zie J. van Sinderen e.a., De kosten van economische verstarung op macroniveau, *ESB*, 23 maart 1994, blz. 274-279.

3. Zie J.J.M. Kremers, R.H.J.M. Gradus en P.J.G. Heijmans, Winkelsluiting op de helling, *ESB*, 14 juli 1994, blz. 628-632, 642.

4. EIM, *Kleinschalig ondernemen*, 1993.

5. Als criterium voor de rangorde wordt genomen de totale verkopen. Indien geen afzonderlijk criterium voor totale verkopen bestaat, worden de afzonderlijke criteria bij elkaar opgeteld. Het VK kent alleen een criterium op de som van activa. In de rangorde is ervan uitgegaan, dat een dergelijke eis minder 'streng' is.

6. OESO, Employment regulation and patterns of work in EC-countries, *Economic Studies*, nr. 21, Winter 1993.

**Tabel 1. Landen gerangschikt naar rigiditeit van regelgeving**

Land	Winkel-sluiting <sup>a</sup>		Vestigings-wet <sup>b</sup>		Ec. Mededinging <sup>c</sup>	Fusie-con-trole <sup>d</sup>	Regulering van nacht-en overwerk <sup>e</sup>	Regulering van werk-tijden <sup>f</sup>	Tijdelijke contrac-ten <sup>g</sup>	Uitzend-werk <sup>h</sup>	Ontslag bescher-ming <sup>i</sup>	Totaal <sup>j</sup>
Ierland	112	(1)	1	(1)	(6)	(3)	(5)	(2)	(1)	(1)	(3)	(1)
VK	67	(7)	1	(1)	(9)	(9)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)
Spanje	112	(1)	1	(1)	(1)	(5)	(6)	(5)	(4)	(9)	(10)	(3)
Frankrijk	112	(1)	2	(6)	(1)	(8)	(4)	(7)	(8)	(3)	(5)	(4)
Portugal	112	(1)	1	(1)	(1)	(6)	(8)	(3)	(6)	(7)	(10)	(4)
Griekenland	112	(1)	2	(6)	(6)	(1)	(11)	(4)	(7)	(9)	(8)	(6)
Italië	66	(8)	2	(6)	(1)	(4)	(3)	(6)	(10)	(9)	(9)	(7)
Denemarken	63,5	(9)	1	(1)	(9)	(10)	(9)	(11)	(1)	(5)	(2)	(8)
Duitsland	60,5	(10)	4	(11)	(1)	(7)	(2)	(8)	(9)	(6)	(7)	(9)
België	73	(6)	3	(9)	(6)	(2)	(10)	(10)	(11)	(8)	(4)	(10)
<b>Nederland</b>	<b>55</b>	<b>(11)</b>	<b>3</b>	<b>(9)</b>	<b>(11)</b>	<b>(10)</b>	<b>(6)</b>	<b>(8)</b>	<b>(4)</b>	<b>(4)</b>	<b>(5)</b>	<b>(11)</b>

a. Maximale openingsuren per week tussen 8.00 en 24.00 uur.

b. 1: volledige vestigingsvrijheid; 2: overwegend vrije vestiging; 3: globaal uitgewerkt in kaderwet, door branches nader uitgewerkt; 4: zeer gedetailleerde wetgeving van overheidswege.

c. Zie tabel 2.

d. Zie tabel 3 en voetnoot 5.

e. Rangschikking o.b.v. max. aantal uren overwerk, flexibiliteit in verdeling overwerk, min. aantal rusturen, en restricties op nachtwerk.

f. Rangschikking o.b.v. maximaal toegestane werkweek en aantal werkdagen.

g. Rangschikking o.b.v. type werk, restricties op aantal contracten, maximale duur en mogelijkheid tot eenzijdige opzegging.

h. Rangschikking o.b.v. inhoudelijke beperkingen, maximale tijdsduur en maximaal aantal verlengingen van tijdelijk contract.

i. Rangschikking o.b.v. aard ontslagtoets, lengte opzegtermijn, lengte en inhoud standaardprocedures, hoogte en duur compensatie.

j. Gemiddelde van rangschikking uit voorafgaande kolommen.

Bron: a: voetnoot 3; b: vt. 4; c: zie tabel 2; d: zie tabel 3; e, f, g, h, i: vt. 6. Tussen haakjes: rangschikking op basis van toenemende rigiditeit (1: minst rigide, enzovoort; krijgen twee landen, al dan niet na sommatie, dezelfde uitkomst, dan delen zij de x-de plaats en de (x+1)-de plaats wordt niet toegekend).

terhoede van de landen van de EU<sup>7</sup>. Minder restrictief is de regelgeving met betrekking tot tijdelijke contracten en het uitzendwerk. Dit verklaart waarschijnlijk de relatief grote omvang van het tijdelijk werk in Nederland. Voor wat betreft de ontslagbescherming blijkt de preventieve ontslagtoets een afwijkende factor ten opzichte van het buitenland, terwijl het ontbreken (in tegenstelling tot andere Europese landen) van de verplichting voor individuele ondernemers tot doorbetaling van het loon (gedurende een bepaalde periode na ontslag) de flexibiliteit bevordert.

In de laatste kolom van tabel 1 is een totale rigiditeitsmaat genomen. Deze is afgeleid door de rangschikking van de voorgaande kolommen

bij elkaar op te tellen en daarmee een totaalrangschikking te maken. Nederland neemt de laatste plaats in.

Een interessante vraag is in hoeverre de afgeleide, ruwe rigiditeitsmaat samenhangt met economische variabelen als de productiegroei<sup>8</sup>. Een figuur, waarin de correlatie tussen de rigiditeitsmaat en de gemiddelde productiegroei<sup>9</sup> tegen elkaar zijn afgezet, laat een dalend negatief verloop zien (t-waarde = 2,78). Landen met een lage rigiditeitsmaat zijn blijkbaar in staat betere groeicijfers te genereren dan landen met een hoge rigiditeitsmaat. Uiteraard gaat het ook hier slechts om een vingeroefening.

## Beleidsinitiatieven

### Produktmarkten

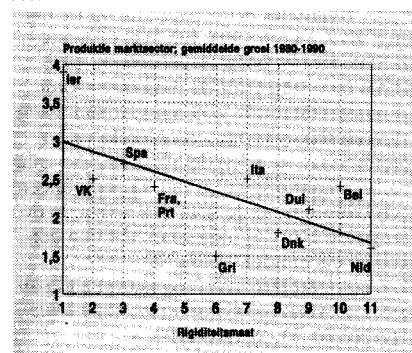
De in tabel 1 weergegeven situatie betreft een momentopname. Inmiddels zijn een aantal beleidsinitiatieven in voorbereiding. Belangrijk hierbij zijn in het bijzonder de aanpassing van de vestigings- en mededingingsregels.

Er reeds zijn een drietal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) afgekondigd, die beogen voor een drietal mededingingsbeperkende afspraken reeds een generiek verbodsstelsel in te stellen. Op 1 juli 1993 is de AMvB ingesteld, die horizontale prijsafspraken verbiedt. Op 1 juni

1994 zijn AMvB's van kracht geworden die marktverdelingsafspraken en concurrentiebeperkende aanbestedingsregelingen verbieden. Momenteel is een nieuwe WEM in voorbereiding. De beoogde datum waarop deze wet in werking moet treden is 1 januari 1997. Daarin zal het huidige misbruikstelsel worden omgezet in een verbodsstelsel: concurrentiebeperkende maatregelen worden slechts gehandhaafd, indien duidelijk wordt aangetoond dat ze in het algemeen belang zijn. Tevens wordt gekozen voor een meer effectieve bestuursrechtelijke vorm van handhaving. Voorlopig wordt, om praktische overwegingen, volgens de adviesaanvraag aan de SER nog niet gekozen voor een fusiecontrole.

In 1993 zijn door de kamer de hoofdlijnen van een nieuwe vesti-

**Figuur 1. Groei productie en rigiditeit**



7. Voor de regulering van nacht- en overwerk wordt een andere rangschikking gevonden. In de OESO-studie is een telfout gemaakt.

8. Ook in internationale studies wordt een verband gesuggereerd tussen de groeivertraging in een aantal westerse landen en de verstarrende regelgeving (zie b.v. L. Lipschitz, J. Kremers, T. Mayer and D. McDonald, The Federal Republic of Germany: adjustment in a surplus country, IMF Occasional Paper, nr. 64 en OESO, Economic Surveys 1993, New Zealand).  
9. Bron: OESO.

gingswet aanvaard<sup>10</sup>. Per 1 januari 1996 zal het aantal branches dat specifieke vakbekwaamheidseisen oplegt, worden beperkt en zal in een aantal branches geen vakbekwaamheidseisen meer worden opgelegd. Op dit moment vindt een hierdoor noodzakelijke aanpassing van de drank- en horecawet en van de vestigingwet bedrijven plaats.

In het Regeerakkoord is aangekondigd, dat om moderne arbeids- en leefpatronen niet in de weg te staan de restricties in de Winkelsluitingswet sterk worden verminderd. In de komende maanden zal duidelijk worden op welke wijze het kabinet dit beleidsvoornemen wil uitwerken.

Een interessante vraag is in hoeverre de voorgenomen beleidswijzigingen ook de positie van Nederland in tabel 1 zal veranderen. De voorgestelde beleidswijziging met betrekking tot vestigingwet en mededingingsregels betekent dat Nederland opklimt naar de zesde plaats. Aangaande de winkelsluitingswet is het afwachten met welke concrete beleidsinitiatieven het kabinet zal komen. In de (nieuwe) ranglijst is ervan uitgegaan, dat Nederland tot aanzienlijke liberalisering zal overgaan en opklimt naar de zesde plaats<sup>11</sup>.

### Arbeidsmarkt

Ook op het terrein van de regulering van de arbeidsmarkt staat een aantal concrete voornemens op stapel. In de Sociale Nota 1995 is de stand van zaken opgenomen aangaande de

Tabel 2. *Overzicht van mededingingsregels*

Land	Mededingingsinstantie <sup>a</sup>	Status	Stelsel <sup>b</sup>	Vervolging <sup>c</sup>	Rangorde
Frankrijk	Conseil de la Concurrence	Onafh	V	B	(1)
Portugal	Concurrentieraad	Onafh	V	B	(1)
Italië	Autorità garantita della concorrenza e del mercato	Onafh	V	B	(1)
Duitsland	Bundeskartellamt	Onafh	V <sup>d</sup>	B	(1)
Spanje	Servicio de Defensa de la Competencia	Onafh	V	B	(1)
Ierland	Competition Authority	Onafh	V	S	(6)
Griekenland	Directie voor Marktordening en onderzoek	Afh	V	B	(6)
België	Dienst van de Mededinging	Afh	V	B	(6)
Denemarken	Konkurrenceradet	Onafh	M	B	(9)
VK	Office of Fair Trade (OFT)	Onafh	M	B	(9)
<b>Nederland</b>	<b>Directie Mededinging EZ</b>	<b>Afh</b>	<b>M</b>	<b>S</b>	<b>(11)</b>

a. Het betreft hier de instantie, die is belast met opsporing en vaststelling van mededingingspraktijken. b. V: verbodsstelsel, M: misbruiksstelsel. c. B: bestuursrechtelijke controle, S: strafrechtelijke controle; d. Duitsland kent in principe een verbodsstelsel.

Bron: Min. van EZ, Adviesaanvraag aan SER en CEM inzake een nieuwe WEM, feb. 1994.

voortgang van de dereguleringsvoorstellen. Het betreft een deregulering van de uitzendbureaus en de private arbeidsbemiddeling, een verdere liberalisatie van de arbeidstijdenwetgeving en een fundamentele gedachtenwisseling over het algemeen verbindend verklaren van cao's en de preventieve ontslagtoets. Deze dereguleringsvoorstellen sluiten aan bij de analyse van de OESO. Deze organisatie constateerde met name een restrictieve regelgeving met betrekking tot de werktijden en de procedures aangaande ontslagbescherming. Door de nieuwe regelgeving betreffende de werktijden wordt aan de sociale

partners de mogelijkheid geboden op bedrijfsniveau een adequate oplossing te zoeken.

De voorgenomen dereguleringsvoorstellen op het terrein van de arbeidsmarkt zullen de volgende veranderingen in tabel 1 teweegbrengen. De voorgestelde beleidswijziging met betrekking tot de ontslagtoets en voor het uitzendwerk betekent dat Nederland opklimt naar de derde plaats<sup>12</sup>. Onduidelijk is nog de wijze waarop de beleidsmaatregelen zullen uitpakken voor de regulering van werktijden en nacht- en overwerk, omdat in tabel 1 de uitwerking in de belangrijkste cao's is genomen. De eerste berichten zijn hoopgevend<sup>13</sup>.

Door het nieuwe kabinet is overigens naast deze vier dereguleringsvoorstellen, die nog nadere parlementaire behandeling behoeven, aangekondigd dat (overige) beschermende regelgeving op de arbeidsmarkt, wanneer deze de realisatie van werkgelegenheidsdoelstellingen in de weg staat, kritisch zal worden herbezien. In de Sociale Nota 1995

10. Tweede Kamer, 1992-93, 22 964, nr. 1.

11. Zie *de Volkskrant* van 5 oktober 1994, Winkel mag van Wijers 75 uur open zijn.

12. Hierbij is er van uitgegaan, dat de voorgenomen omzetting van een preventieve ontslagtoets in een repressieve ontslagtoets zal plaatsvinden. Mede aan de hand van een aantal geuite bezwaren van werknemerszijde en van het mkb zal het kabinet de omzetting in haar precieze vorm nog eens overwegen.

13. Zie Sociale Nota 1995, box. 4.2.; Tweede Kamer, 1994-1995, 23 902, nr. 1-2.

Tabel 3. *Vormen van fusiecontrole*

Land	Eisen bij fusiecontrole	Markt-aandeel	Aanmelding <sup>c</sup>	Rangorde
Griekenland <sup>a</sup>	$\Sigma_i$ Verkopeni $\geq$ ECU 10 mln	$\Sigma_i \geq 10\%$	R/P	(1)
België	$\Sigma_i$ Verkopeni $\geq$ Bfr 1 mrd	$\Sigma_i \geq 20\%$	P	(2)
Ierland	$V_i$ Verkopeni $\geq$ £IR 20 mln of $V_i$ activa $\geq$ £IR 10 mln	-	P	(3)
Italië	$\Sigma_i$ Verkopeni $\geq$ L 500 mln of $\Sigma_i$ Verkopeni $\geq$ L 50 mln	-	P	(4)
Spanje	$\Sigma_i$ Verkopeni $\geq$ Esc 30 mrd	$\Sigma_i \geq 25\%$	R	(5)
Portugal	$\Sigma_i$ Verkopeni $\geq$ Pst 20 mrd	$\Sigma_i \geq 30\%$	P	(6)
Duitsland <sup>b</sup>	$\Sigma_i$ Verkopeni $\geq$ DM 500 mln	-	R/P	(7)
Frankrijk	$\Sigma_i$ Verkopeni $\geq$ FF 7 mln en $\exists i, j$ Verkopeni $\geq$ FF 2 mln	$\Sigma_i \geq 25\%$	R	(8)
VK	$\Sigma_i$ Activa <sub>i</sub> $\geq$ £ 30 mln	$\Sigma_i \geq 25\%$	R	(9)
Denemarken	Geen	-	-	(10)
<b>Nederland</b>	<b>Geen</b>	-	-	<b>(10)</b>

a. Griekenland kent ook nog een preventief systeem, voor  $\Sigma_i$  Verkopeni  $\geq$  ECU 65 mln.

b. In Duitsland betreft het de wereldwijde verkopen; in andere landen de verkopen in eigen land. Duitsland kent ook nog een preventief systeem, indien een van de ondernemingen verkopen van meer dan 2 miljard DM heeft (of waar twee of meer ondernemingen met ieder een omzet van 1 miljard DM of hoger betrokken zijn).

c. P = preventief, R = repressief.

Bron: OESO, *Merger cases in the real world: a study of merger control procedures*, 1994.

worden voorbeelden genoemd van maatregelen (de wettelijke duur van de proeftijd, dispensatie van de Wet op het Minimumloon en de ontslagbescherming bij ziekte), die op dit moment nader bestudeerd worden.

De voorgenomen beleidswijzigingen betekenen een aanzienlijke verschuiving in het rigiditeitsklassement. Door de voorgenomen beleidsinitiatieven klimt Nederland op van de laatste plaats naar de zesde plaats in het rigiditeitsklassement en laat landen als België, Duitsland, Denemarken, Italië en Griekenland achter zich. Het betreft hier een indicatie, waarin de effecten van de liberalisering van werktijden en nacht- en overwerk alsmede een verdere flexibilisering niet zijn meegenomen. Daar staat tegenover, dat in de nieuwe rangschikking geen rekening is gehouden met eventuele beleidswijzigingen in het buitenland. Uit het buitenland komen overigens steeds meer signalen, dat verstarrende regelgeving wordt opgeruimd<sup>14</sup>. Voortgang met de Nederlandse beleidsinitiatieven is dus geboden.

### **Slot**

Uit een internationale vergelijking blijkt dat de Nederlandse regelgeving op dit moment relatief zeer restrictief is in Europa. Hiermee wordt het beeld bevestigd, zoals dat ook uit andere studies naar voren kwam. Indien echter de voorgenomen flexibilisering van de produkt- en arbeidsmarkt wordt voortgezet kan de Nederlandse positie aanzienlijk verbeteren.

Het kabinet heeft reeds de toon gezet door de voorgenomen instelling van een Ministeriële commissie voor marktwerking en deregulering. Dit geeft aan dat men in de komende kabinetsperiode belangrijke inspanningen wil leveren om de (onnodige) regelgeving verder terug te dringen.

### **Raymond Gradus**

De auteur is werkzaam bij de Directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het Ministerie van Financiën. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Hij dankt E. Bolhuis, E.J. van Kempen, J. Kremers, P. Hasekamp, D. Sluimers en W. Ruttenberg voor behulpzaam commentaar en R. Pieters voor technische assistentie.

---

14. Zie E.A. Bolhuis en R.H.J.M. Gradus, Deregulering: ervaringen in het buitenland, *ESB*, 6 mei 1994, blz. 384-389.