

Ontslagbescherming en houdbare overheidsfinanciën

Om de overheidsfinanciën houdbaar te houden moet minder worden uitgeven of meer gegroeid. Ontslagbescherming is een belangrijke belemmering voor economische groei omdat het investeringen in risicovolle, innovatieve sectoren minder aantrekkelijk maakt.

Sinds de kredietcrisis zien de meeste landen hun begrotingstekorten en staatsschulden snel oplopen. De redenen dat de financiële markten de risicopremies op Portugese en Spaanse staatsleningen verhoogden, ondanks de beperkte staatsschuld, was dat in die landen de budgettekorten snel opliepen en tegelijkertijd de verwachte groei laag is. De markten maken zich vooral zorgen dat de schuldquote niet dynamisch stabiel ofwel houdbaar is. Om stabiliteit te krijgen is het nodig dat de reële economische groei hoog is vergeleken met de reële rente. Indien dit niet het geval is, kun je alleen stabiel blijven met een primair overschot op de begroting en een niet al te hoge uitgangspositie van de schuldquote. Een hoge groeivoet van het inkomen is niet alleen direct goed voor de houdbaarheid, maar leidt ook tot automatische verbeteringen in het primair overschot. Voor de houdbaarheid van de schuld, en het vertrouwen van de markt hierop, is het dus van belang om maatregelen te nemen die groeibelemmeringen wegnemen. Een voorbeeld van zo'n belemmering is een starre arbeidsmarkt met hoge ontslagkosten. Volgens cijfers van de OESO (2004) zijn in Nederland de ontslagkosten relatief hoog.

Ontslagkosten en lagere productiviteit

Landen met hoge ontslagkosten lopen productiviteitsgroei mis, omdat hoge ontslagkosten de technologiekeuze verstoren en de productiviteit verlagen (Bartelsman *et al.*, 2010). Het debat over ontslagkosten gaat meestal over werkgelegenheid. Het effect hierop is echter ambigu omdat ontslagkosten zowel de uitstroom als de instroom van werkgelegenheid verminderen. Belangrijker is dat deze reductie van stromen de productiviteit kan verlagen. Immers, in een goedwerkende arbeidsmarkt stromen arbeiders snel naar plekken waar ze het nuttigst zijn. Als deze stromen beperkt worden, kunnen de meest productieve bedrijven minder snel groeien. Daarnaast verstoren de ontslagkosten de technologiekeuze, omdat bedrijven meer voor veilige technologieën kiezen die minder innovatief zijn dan risicovollere technologieën. Een oog voor bronnen van productiviteitsgroei is onontbeerlijk om

te kunnen groeien en dus om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te kunnen verbeteren. Een blik op de feiten betreffende langetermijntrends van productiviteitsgroei leert dat de productiviteit in de marktsector in Europa tot rond 1995 bezig was aan een inhaalslag met de Verenigde Staten. Afhankelijk van de manier waarop het is gemeten en of het arbeidsproductiviteit of totale factorproductiviteit betreft, heeft de Europese Unie het niveau van de Verenigde Staten waarschijnlijk net niet gehaald alvorens het sinds 1995 meer dan tien procentpunt heeft moeten toegeven. Hoewel Nederland niet tot de achterhoede van Europa behoort, heeft het ook niet kunnen profiteren van de productiviteitsversneling die in de Verenigde Staten veroorzaakt is door productie en brede toepassing van informatie- en communicatietechnologieën (Van Ark *et al.*, 2008). De vraag waarom de investeringsquote in ICT achterblijft, is op basis van traditionele verklaringen, zoals hoge factorprijzen of gebrek aan hoogwaardige arbeidskrachten, onbeantwoord gebleven.

Een alternatieve verklaring begint bij een verandering in de economische kenmerken van ICT-gerelateerde technologische vooruitgang. Recent empirisch onderzoek laat zien dat investeringen in ICT gepaard gaan met een grote spreiding in bedrijfsuitkomsten (Brynjolfsson *et al.*, 2008; Bloom *et al.*, 2007; Bartelsman *et al.*, 2010). Deze hogere variantie wordt veroorzaakt doordat projecten die gebruikmaken van dergelijke technologieën experimentatie vereisen, waarbij de succesvolle toepassingen gekopieerd worden en de niet succesvolle projecten worden afgestoten, of een *winner-takes-all*-karakter hebben, waarbij de beste toepassing een groot marktaandeel krijgt. Een risicovolle technologie is gunstig omdat goede uitkomsten door opschaling een sterke bijdrage kunnen leveren, terwijl slechte uitkomsten begrensd worden door de optie om bedrijfsonderdelen te sluiten. Ontslagkosten maken echter het uitoefenen van deze optie duurder en leiden ertoe dat minder bedrijven voor de risicovolle technologie kiezen.

De data

Ook empirisch zijn tot nu toe de bevindingen over de effecten van ontslagbescherming op werkgelegenheid en productiviteit niet eenduidig. Studies op macroniveau geven onbetrouwbare resultaten, omdat er in de tijd voor en na een verandering in ontslagbescherming ook veel andere dingen kunnen veranderen (Storm en Naastepad, 2007). Op mesoniveau blijkt uit onderzoek van Bassanini *et al.* (2009) dat

ERIC J. BARTELSMAN
Hoogleraar aan de Vrije
Universiteit Amsterdam

PIETER A. GAUTIER
Hoogleraar aan de Vrije
Universiteit Amsterdam

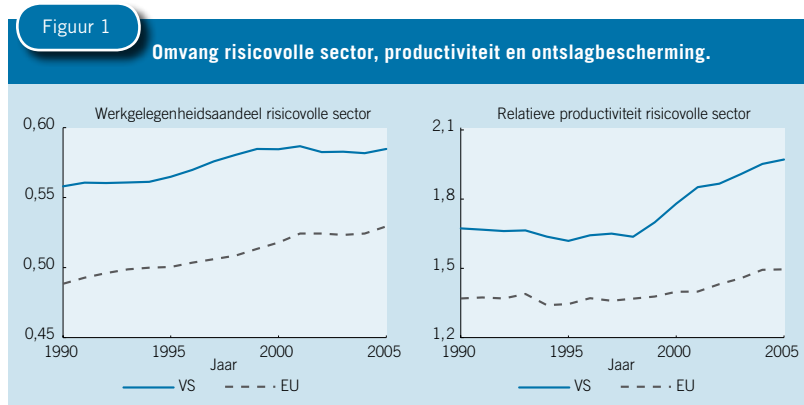
JORIS DE WIND
Promovendus aan de Uni-
versiteit van Amsterdam
Onderzoeker bij De Neder-
landsche Bank

ontslagbescherming de productiviteit vermindert in de *high-turnover*-sectoren. Bartelsman *et al.* (2010) laten zien dat ICT-intensieve sectoren in de EU klein en minder productief zijn vergeleken met de Verenigde Staten (figuur 1).

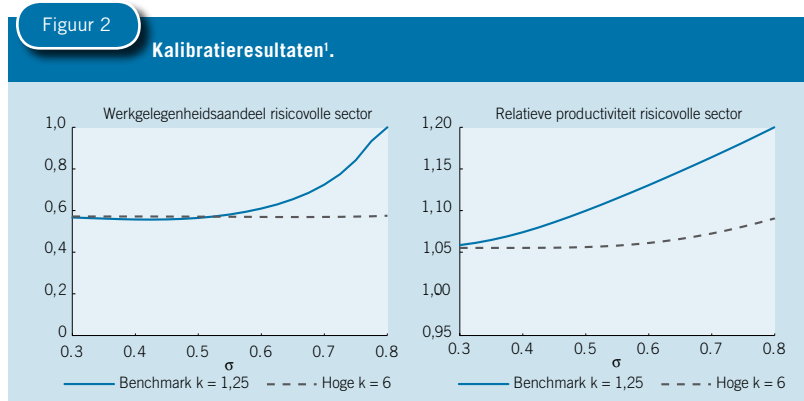
Ook binnen de EU zijn ICT-intensieve sectoren klein en minder productief in landen met hoge ontslagbescherming, vergeleken met landen met soepelere ontslagbescherming. Een versoepeling van ontslagbescherming van het niveau van Portugal naar Nederland of van Nederland naar Finland, van 4,3 naar 3,1 naar 2,1 respectievelijk in de OESO 2004 index, resulteert in een toename van werkgelegenheidsaandeel in de risicovolle sector van een half procentpunt. Juist in de periode waarin het risico van investeringen in ICT groter werd, is in de Verenigde Staten de relatieve productiviteit van ICT-intensieve en risicovolle sectoren toegenomen. Dit, samen met een toenemende omvang van deze sectoren leidt tot een substantiële inkomensgroei op macroniveau.

Minder risicovolle investeringen

Bartelsman *et al.* (2010) presenteren een model waarin bedrijven een keus hebben tussen productie met een veilige technologie, of met een riskante technologie die onderhevig is aan schokken waardoor de productiviteit soms hoog en soms laag is. Aangezien het tijd kost om werknemers te vinden, zullen bedrijven in slechte tijden niet gelijk hun werknemers ontslaan. Alleen als de productiviteit beneden een endogene grens valt, kiest een bedrijf voor ontslag. Ontslagbescherming zorgt ervoor dat deze grenswaarde naar beneden verschuift en verlaagt daardoor de gemiddelde productiviteit in de sector. Tegelijkertijd leidt het tot minder baancreatie in risicovolle sectoren omdat bedrijven anticiperen op de hogere ontslagkosten op het moment dat daar een vacature ontstaat. Bedrijven kunnen namelijk ook kiezen voor de veilige sector. Dit model kan verklaren waarom in de Verenigde Staten de productiviteit halverwege de jaren negentig sneller steeg dan in Europa toen de nieuwe informatietechnologieën beschikbaar kwamen. Het idee is dat het gebruik van deze technologie kostbaarder was in landen met hoge ontslagbescherming. Het model kan ook verklaren waarom in de Verenigde Staten risicovollere sectoren relatief groter zijn.



Bron: Eurostat



¹ k = 1,25 is de benchmark-kalibratie voor de VS en k = 6 staat voor de VS met Europese ontslagkosten.

Kalibratie

Het model wordt gekalibreerd met verschillende geaggregeerde, sectorale en microdatabronnen. Vervolgens wordt de ICT-revolutie gesimuleerd als het beschikbaar komen van een nieuwe riskante technologie met een hogere variantie in winstgevendheid. De simulaties laten zien dat in landen met hoge ontslagkosten minder in deze technologie wordt geïnvesteerd. Als de Verenigde Staten dezelfde ontslagkosten als Europa zou hebben, zou de productiviteit er tien procent lager liggen. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door een verlaging van de gemiddelde productiviteit in ICT-intensieve sectoren en ten dele doordat ICT-intensieve sectoren kleiner worden. Figuur 2 laat zien dat de beschikbaarheid van een nieuwe risicovolle technologie zoals ICT die een hoge variantie heeft alleen tot een groei van de productiviteit en de omvang van risicovolle sectoren leidt als de ontslagkosten laag zijn.

Conclusie

Een extra groei van tien procent over een periode van een decennium die het begrotingstekort omzet in een surplus zou een hoop speculanten de mond snoeren. Versoepeling van de ontslagbescherming is maar één maatregel in een palet aan structurele hervormingen. Helaas zijn de precieze effecten van hervormingen in de zorg, hoger onderwijs, huizenmarkt, arbeidsmarkt en financiële markten erg lastig door te rekenen. Het Centraal Planbureau probeert dit wel te doen, met het instrumentarium waarover ze beschikken. Wijselijk hebben ze besloten om geen keynesiaanse doorrekening op korte termijn te maken, waarschijnlijk vanwege de grote onzekerheid over de omvang van de multiplier. Gelukkig is het oordeel van het CPB niet meer het enige signaal dat beleidsmakers krijgen over de effecten van voorgenoemd beleid op de langetermijnhoudbaarheid. Ook de financiële markten zullen hun oordeel geven over het effect van beleidsmaatregelen en bezuinigingen op de houdbaarheid.

LITERATUUR

- Ark, B. van, M. O'Mahony en M.P. Timmer (2008) The productivity gap between Europe and the United States: trends and causes. *Journal of Economic Perspectives*, 22(1), 25-44.
- Bartelsman, P., A. Gautier en J. de Wind (2010) Employment protection, technology choice, and worker allocation. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 2010(042/3).
- Bassanini, A., L. Nunziata en D. Venn (2009) Job protection legislation and productivity growth in OECD countries. *Economic Policy*, 24(58), 349-402.
- Bloom, N., R. Sadun en J.V. Reenen (2007) Americans do I.T. better: US multinationals and the productivity miracle. *NBER Working Paper Series*, 13085.
- Brynjolfsson, E., A. McAfee, F. Zhu en M. Sorell (2008) Scale without mass: business process replication and industry dynamics. *Harvard Business School Working Paper*, 07(016).
- OESO (2004) *OECD employment outlook*. Parijs: OESO.
- Storm, S. en R. Naastepad (2007) Ontslagrechtversoepeling mist doel. *ESB*, 92(4517), 516-519.