



Ontslagrechtversoepling mist doel

Vrij algemeen wordt verwacht dat ontslagrechtversoepling zal leiden tot een meer dynamische, innovatieve Nederlandse economie. Maar uit onderzoek blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat die verwachting zal uitkomen: de groei van de arbeidsproductiviteit is hoger in landen met een relatief star ontslagrecht dan in landen met een flexibel ontslagrecht, terwijl er geen statistisch significante verschillen bestaan in de omvang van de werkloosheid.

De sociale partners moesten zich voor 1 september uitspreken over de door het kabinet Balkenende-IV voorgestelde hervorming van het ontslagrecht. De ontslagvergoeding gaat daarin terug naar maximaal een jaarsalaris voor de hogere inkomens; voor de lagere inkomens blijven – afhankelijk van leeftijd en dienstjaren – vergoedingen van meer jaarsalarissen mogelijk tot een maximum van 75 duizend euro voor personeel jonger dan veertig jaar en hooguit 100 duizend euro voor ouderen. In de visie van het kabinet is de herziening van het ontslagrecht een majeure stap op weg naar een meer dynamische, innovatieve Nederlandse economie, waarin de arbeidsproductiviteitsgroei hoger en tegelijkertijd de werkloosheid lager zal zijn. De werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland zijn voor, omdat bedrijven con-

currentienadeel zouden ondervinden van het starre Nederlandse ontslagrecht. De vakbonden, die na hun jarenlange bereidheid tot reële loonmatiging nu geconfronteerd worden met een verslechtering van de rechtspositie van werknemers, zijn (vooralsnog) mordicus tegen. Levert ontslagrechtversoepling (ofwel een vermindering van de ontslagbescherming) inderdaad extra werkgelegenheid of een lagere werkloosheid op? Hoe sterk worden de *outsiders* (jongeren en laaggeschoolden) door de relatief sterke ontslagbescherming benadeeld ten opzichte van werkenden? En zal ontslagrechtversoepling leiden tot een hogere productiviteitsgroei en meer innovativiteit? Deze vragen staan in dit artikel centraal.

Ontslagrechtversoepling en werkloosheid

Uit de belangrijkste econometrische studies naar het effect van ontslagrechtversoepling op de omvang van de werkloosheid, samengevat in tabel 1, blijkt dat er geen statistisch significant verband bestaat tussen de mate van ontslagbescherming en de hoogte van de werkloosheid. Tabel 1 noemt weliswaar studies die claimen dat ontslagrechtversoepling de werkloosheid verlaagt, zoals Blanchard en Wolfers (2000) en IMF (2003), maar nader onderzoek door Baker, Glyn, Howell en Schmitt (2005) heeft laten zien dat deze claims geen robuuste basis hebben.

**SERVAAS STORM EN
RO NAASTEPAD**
Universitair docenten
Algemene Economie,
Technische Universiteit
Delft

Dat de mate van ontslagbescherming geen verband heeft met werkloosheid is op het eerste gezicht wellicht verrassend, maar niet bij nadere beschouwing. Vergelijkt men voor de periode 1994–2004 bijvoorbeeld de VS, het land met het volgens de OESO (2007) meest soepele ontslagrecht, met Oostenrijk, Japan, Nederland en Noorwegen, waar de ontslagbescherming veel sterker is, dan blijkt de Amerikaanse werkloosheid (5,2 procent) de hoogste van deze vijf OESO-landen. En de gemiddelde werkloosheid gedurende 1994–2004 in Australië (7,3 procent) en Canada (8,3 procent), die beide een zeer flexibel ontslagrecht hebben, is vergelijkbaar met de werkloosheid in starre landen zoals België (8,5 procent), Duitsland (8,4 procent), Portugal (5,8 procent) en Zweden (7,3 procent). Recent onderzoek van Bassinini en Duval (2006), dat gebruik maakt van betere data dan eerdere studies, concludeert: “In lijn met een aantal eerdere studies vinden wij geen significant effect van ontslagbescherming op de geaggregeerde werkloosheid (...) voor verschillende modelspecificaties en econometrische technieken.” Baccaro en Rei (2005) komen tot exact dezelfde conclusie in een grondig onderzoek, waarin de robuustheid van de econometrische resultaten gedegen wordt geëvalueerd. Geen wonder dus dat ook de OESO (2006) de conclusie onderschrijft dat sterke ontslagbescherming niet tot meer werkloosheid leidt.

Ontslagbescherming benadeelt outsiders

Er bestaat wel consensus dat sterke ontslagbescherming de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie van bepaalde groepen werknemers (vooral jongeren, laagopgeleiden en een combinatie van beiden) verlaagt. Op basis van de resultaten van Bassanini en Duval (2006) kan bijvoorbeeld worden berekend dat de sterke ontslagbescherming in vier Europese economieën die kampen met een hoge werkloosheid (België, Frankrijk, Italië en Spanje) er toe leidt dat de arbeidsparticipatie van jonge werknemers (20 tot 24 jaar) er vier procentpunten lager is dan in de Engelstalige OESO-landen, die een soepel ontslagrecht hebben. De werkloosheid onder jonge

werknemers (die varieert tussen 17 en 25 procent van de beroepsbevolking in de leeftijd 20 tot 24 jaar) is er navenant hoger. Deze bevindingen zijn zeker relevant voor genoemde Europese landen, maar niet voor Nederland. In 2003 was de werkloosheid onder mannen in de leeftijdsgroep van 15 tot 24 jaar in het relatief starre Nederland 7,9 procent vergeleken met 12,9 procent in de VS, 12,2 procent in Australië, 14,9 procent in Canada en 11,8 procent in Engeland – allemaal flexibele landen. In hetzelfde jaar was de werkloosheid onder vrouwen (15 tot 24 jaar) in Nederland 8,1 procent en 11 procent in de VS, 11,1 procent in Australië, 11,8 procent in Canada en 9,9 procent in Engeland

Ontslagbescherming leidt tot hogere productiviteitsgroei

Een star ontslagrecht verhoogt in eerste instantie de arbeidskosten, omdat het voor werkgevers de kosten van ontslag van werknemers verhoogt. Ook kan een hoge mate van ontslagbescherming direct leiden tot hogere lonen, omdat werknemers daardoor een sterke onderhandelingspositie hebben. Maar wat niet iedereen beseft, is dat die hogere arbeidskosten zowel werkgevers als werknemers zullen motiveren tot inspanningen die de groei van de arbeidsproductiviteit verhogen, waardoor vervolgens de arbeidskosten per eenheid product juist weer worden verlaagd (Addison en Teixeira, 2004; Auer et al., 2005; OESO, 2007). Ten eerste, bedrijven zullen niet passief toekijken hoe hun arbeidskosten stijgen en hun winsten dalen. In reactie op de hogere arbeidskosten zullen bedrijven besparen op de duurdere productiefactor (arbeid) en meer gebruik maken van de relatief goedkopere factor (kapitaal); dit kan door een verhoging van de kapitaalintensiteit van de productie en/of door arbeidsbesparende technologische vooruitgang (Autor et al., 2007; OECD, 2007). Ten tweede, omdat arbeid duurder is en werknemers moeilijker te ontslaan zijn, hebben bedrijven er direct belang bij om in (de kennis en vaardigheden van) hun personeel te investeren (Auer et al., 2005). Recent onderzoek voor Engeland door Marinescu (2006) laat bijvoorbeeld duidelijk zien dat een versterking van de ontslagbescherming werkgevers aanzet tot extra investeringen in scholing en training van werknemers. Ten derde, bedrijven in landen met een star ontslagrecht hebben minder personeelsverloop en dit op zich leidt tot lagere kosten (voor werving en selectie) (Addison en Teixeira, 2004). En ten vierde, een sterke ontslagbescherming stimuleert de werknemers tot coöperatief gedrag en leidt tot meer toewijding, een grotere betrokkenheid en actieve participatie in het productieproces en in procesinnovaties (Storm en Naastepad, 2007; OESO, 2007), waardoor de groei van de productiviteit wordt bevorderd.

Er bestaan ook tegenargumenten. Het starre ontslagrecht verhoogt (in ieder geval tijdelijk) de kosten van aanpassingen in de omvang (samenstelling) van het personeel, die vooral noodzakelijk zijn nadat bedrijven innovaties hebben doorgevoerd (Scarpetta en Tressel, 2004). Dit kan het tempo van technologische vooruitgang remmen. Verder kan een star ontslagrecht leiden tot minder productieve werknemers die, omdat hun positie zo goed beschermd is, niet bereid zijn

tabel 1

Effect van ontslagrechtversoepeling op werkloosheid en productiviteit: studies 1996-2007

Effect van ontslagrechtversoepeling op de werkloosheid:		Effect van ontslagrechtversoepeling op de groei van de arbeidsproductiviteit:	
Studie	Effect	Studie	Effect
Elmeskov, Martin en Scarpetta, 1998	Niet significant	Nickell en Layard, 1999	-0,09
Nickell, 1997	Niet significant	Buchele en Christiansen, 1999	-0,45
Blanchard en Wolfers, 2000	-0,24	Scarpetta en Tressel, 2004	Niet significant
Belot en van Ours, 2005	Niet significant	Storm en Naastepad, 2007	-0,20
IMF, 2003	-0,51	Autor, Kerr en Kugler, 2007	Negatief
Nickell, Nunziata en Ochel, 2005	Niet significant	OESO, 2007	+0,02
Baker, Glyn, Howell en Schmitt, 2005	Niet significant		
Baccaro en Rei (ILO), 2005	Niet significant		
OESO, 2006	Niet significant		
Bassanini en Duval (OESO), 2006	Niet significant		

Bronnen: Howell et al. (2007) en Storm en Naastepad (2007) Ontslagrechtversoepeling is gedefinieerd als een afname in de Strictness of Employment Protection Legislation (EPL) index (met 1 punt). Niet significant = statistisch niet significant op 5 procent.

om hun vaardigheden en kennis te vergroten (OESO, 2007). Theoretisch is het effect van ontslagbescherming (en van ontslagrechtversoepeling) op productiviteit dus op voorhand niet duidelijk: het kan positief of negatief zijn. In tabel 1 staan de conclusies van recente empirische studies naar het effect van ontslagrechtversoepeling op de groei van de arbeidsproductiviteit. Volgens de meeste studies is het effect negatief: versoepeling van het ontslagrecht resulteert in een afname van de groei van de arbeidsproductiviteit. Dit betekent dat de positieve effecten van ontslagbescherming op productiviteitsgroei de mogelijke negatieve effecten meer dan compenseren.

Een recente studie van de OESO (2007), op basis van data voor achttien OESO landen in de periode 1982–2003, concludeert echter dat ontslagrechtversoepeling een klein, maar statistisch significant, positief effect op de productiviteitsgroei heeft. Bij deze studie zijn echter belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste, het gevonden effect is heel gering van omvang. Dit kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld. Indien in 1994 het Nederlandse ontslagrecht zeer drastisch zou zijn versoepeld tot het lage niveau van de VS, dan zou dit de groei van de Nederlandse arbeidsproductiviteit gedurende 1994–2004 hebben doen stijgen van 1,66 procent naar 1,70 procent, een zeer triviale opbrengst van een zeer ingrijpende sociaal-economische hervorming. Ten tweede, het OESO-onderzoek bestudeerde het effect van ontslagbescherming op productiviteit niet voor alle sectoren, maar slechts voor een aantal geselecteerde sectoren waar het personeelsverloop bovengemiddeld is. Hierdoor wordt de kans om een positief effect van ontslagrechtversoepeling op de productiviteitsgroei kunstmatig vergroot, omdat er niet wordt gekeken naar sectoren met een lager personeelsverloop, waar juist meer in werknemers wordt geïnvesteerd. De OESO-studie geeft dus geen representatief beeld van het geaggregeerde effect van ontslagbescherming op productiviteitsgroei; dit wordt ook door de OESO (2007) zelf erkend. Overigens is het in het licht van de niet-representatieve onderzoeksopzet opmerkelijk dat het gevonden positieve effect zo klein is.

Onze eigen schattingen van het effect van een sterke ontslagbescherming op de groei van de arbeidsproductiviteit staan weergegeven in tabel 2. We hebben dit effect geschat op basis van data (in groeivoeten) voor twintig OESO-landen in twee perioden: de jaren 1984–1994 en de periode 1994–2004. In tegenstelling tot OESO (2007) is hier het effect van ontslagbescherming voor alle sectoren op de nationale arbeidsproductiviteit (per gewerkt uur) onderzocht. De mate van ontslagbescherming is uitgedrukt in de variabele EPL (Employment Protection Legislation), die door de OESO is bedacht en berekend. De EPL varieert tussen nul en ongeveer vier; hoe hoger de waarde, des te sterker is de ontslagbescherming voor werknemers. We onderzoeken het effect van deze maatstaf op de groei van de arbeidsproductiviteit in kolom (1). In kolom (2) gebruiken we in plaats van EPL een bredere, door ons ontwikkelde maatstaf (genaamd Labour Market Regulation of LMR) voor de mate arbeidsmarktregulering; hoe hoger LMR, des te sterker is de arbeidsmarktregulering in een land. De LMR-maatstaf is bepaald op basis van informatie over EPL, de mate van coördinatie en centralisatie van de loononderhandelingen, de gemiddelde arbeidsduur (uitgedrukt in het aantal jaren dat een werknemer in dezelfde baan werkzaam is), het percentage managers in de beroepsbevolking, de hoogte van de WW-uitkeringen ten opzichte van het loon, en de mate van loonongelijkheid (Storm en Naastepad, 2007).

In de regressies controleren we voor mogelijke verschillen tussen landen in de groei van het reële loon (waardoor ook de groei van de kapitaalintensiteit van de productie zal verschillen) en voor verschillen in reële bbp-groei; we wijzen er op dat de reële loongroei in onze regressies is geïnstrumentaliseerd (ter voorkoming van endogeniteitsproblemen). We gebruiken een dummy voor Ierland, omdat de Ierse inkomens- en productiviteitsgroei erg afwijkt van (in casu veel hoger is dan) de groei in de andere OESO-landen. Deze hoge Ierse groei, die het gevolg is van de snelle technologische inhaalrace die het land heeft gelopen met hulp van een enorme instroom buitenlandse investeringen, is niet representatief voor de ontwikkelingen in de andere OESO-landen (ook niet de Angelsaksische).

Uit de schattingsresultaten in kolom (1) van tabel 2 blijkt het volgende. Ten eerste, de geschatte vergelijking verklaart ongeveer 67 procent van de variantie in de groei van de arbeidsproductiviteit in de OESO-landen. Ten tweede, de ver-

tabel 2

Determinanten van de groei van de OESO arbeidsproductiviteit (1984-2004)

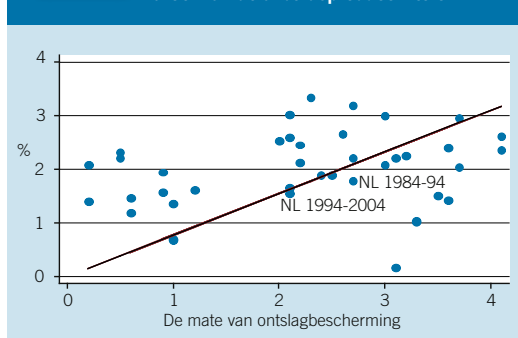
	(1)	(2)
Constate	0,58	0,78
	(1,33)	(1,38)
Index van de mate van ontslagbescherming (EPL)	0,14**	
	(2,28)	
Index van de mate van arbeidsmarkt-regulering (LMR)		0,16**
		(2,17)
Groei van het reële loon	0,49*	0,55**
	(1,74)	(2,07)
Groei van het reële BBP	0,13	0,14
	(1,12)	(0,92)
Dummy Ierland	1,37***	
	(3,34)	
\bar{R}^2	0,67	0,49
F (prob.>0)	36,41	3,86
	(0,000)	(0,018)
Standaardfout	0,506	0,52
Aantal observaties	40	36

De vergelijkingen zijn geschat voor 20 OESO-landen op basis van gemiddelde groeicijfers voor de perioden 1984-1994 en 1994-2004. De vergelijkingen zijn geschat met instrumentele (2SLS) regressie met robuuste standaardfouten. Robuuste t-waarden staan vermeld tussen haakjes. *, ** en *** betekent statistische significantie op 10, 5 en 1 procent.

schillen in productiviteitsgroei tussen OESO-landen zijn statistisch significant afhankelijk van verschillen in de groei van het reële loon; de coëfficiënt (0,49) geeft aan dat een toename in reële loongroei met een procentpunt geassocieerd is met een toename in de productiviteitsgroei van 0,49 procentpunt. Ten derde, de verschillen in productiviteitsgroei tussen OESO-landen worden niet statistisch significant beïnvloed door verschillen in de groei van het reële bbp. Tenslotte het belangrijkste resultaat: het effect van ontslagbescherming op de groei van de arbeidsproductiviteit is statistisch significant van nul verschillend én positief – waarbij we controleren voor reële loongroei en bbp-groei. De coëfficiënt heeft een waarde van +0,14: er geldt dus (ceteris paribus) dat de productiviteitsgroei in landen met een relatief star ontslagrecht (een hoge EPL) hoger is dan in landen met een (voor werkgevers) relatief soepel

figuur 1

Groei van de arbeidsproductiviteit



De mate van ontslagbescherming [0-4] en de groei van de arbeidsproductiviteit in procentuele veranderingen (1984-1994 en 1994-2004) in 20 OESO-landen

ontslagrecht (een lage EPL). Dit blijkt uit figuur 1, waarin we de groei van de arbeidsproductiviteit in de twintig OESO-landen (op de verticale as) afzetten tegen de indicator van ontslagbescherming EPL. De stijgende lijn geeft het (statistisch significante) verband tussen EPL en productiviteitsgroei in de OESO-landen weer. Figuur 1 geeft ook voor Nederland de hoogte van de EPL-index en de hoogte van de groei van de arbeidsproductiviteit aan. Het zal duidelijk zijn dat Nederland aan het algemene beeld voldoet: zowel de mate van ontslagbescherming (uitgedrukt in de EPL-index) als de groei van de Nederlandse arbeidsproductiviteit waren hoger in de periode 1984–1994 dan in de jaren 1994–2004.

De resultaten in kolom (2) van tabel 2 laten zien dat meer in het algemeen geldt dat de groei van de arbeidsproductiviteit in landen met relatief gereguleerde arbeidsverhoudingen (dat wil zeggen een hogere LMR) hoger is dan in landen met flexibele arbeidsmarkten. Dit blijkt uit het positieve, statistisch significante effect van LMR op de productiviteitsgroei. Deze resultaten zijn wellicht verrassend. Maar volgens Nickell en Layard (1999) is er geen reden om verrast te zijn dat ontslagbescherming een positief effect heeft op productiviteit. Productiviteitsgroei hangt immers in hoge mate af van de coöperatie van werknemers en van hun ideeën en suggesties, die niet zullen worden gedeeld met de onderneming wanneer hun banen er door in gevaar komen.

Conclusies

In hun pogingen om de Nederlandse economie dynamischer, innovatiever en productiever te maken – met behoud van een lage werkloosheid – richten het kabinet en de werkgevers hun pijlen op het hervormen van het relatief starre Nederlandse ontslagrecht. Ontslagrechtversoepeling wordt gepresenteerd als panacee tegen het gebrek aan innovatieve dynamiek en productiviteitsgroei in Nederland. Bovenstaand overzicht en analyse laten zien dat kabinet en werkgevers de plank mis slaan: ontslagrechtversoepeling leidt niet per definitie tot minder werkloosheid, maar zal waarschijnlijk de groei van de arbeidsproductiviteit beschadigen. Het scheppen van een hoogproductieve, innovatieve en welvarende economie met een lage werkloosheid vereist andere instrumenten dan ontslagrechtversoepeling. Wat nodig is, zoals een aantal, met name Scandinavische, landen heeft laten zien (zie Faggio en Nickell, 2007), is veel coördinatie, overleg, samenwerking en afstemming tussen overheid en sociale partners op allerlei terreinen als technologiebeleid, onderwijs en scholing, en inkomensbeleid. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke samenwerking alleen effectief kan zijn, als er voldoende vertrouwen is tussen overheid, werkgevers en werknemers. Het voorstel tot ontslagrechtversoepeling ondergraaft dit vertrouwen tussen de sociale partners, bemoeilijkt hoognodige samenwerking en bedreigt daardoor de groeikansen en de welvaart van de Nederlandse economie op de langere termijn.

LITERATUUR

- Addison, J.T. en P. Teixeira (2004) The economics of employment protection. *Journal of Labor Research*, 24, 85–129.
- Auer, P., J. Berg en I. Coulibaly (2005) Is a stable workforce good for productivity? *International Labour Review*, 144(3), 319–343.
- Autor, D.H., W.R. Kerr en A.D. Kugler (2007) Does employment protection reduce productivity? Evidence from US States. *Economic Journal* 117 (juni), F189–F217.
- Baccaro, L. en L. Rei (2005) *Institutional determinants of unemployment in OECD countries: a time series cross-section analysis (1960–1998)*. ILO discussion paper 160/2005, Geneva: ILO.
- Baker, D., A. Glyn, D. Howell en J. Schmitt (2005) Labor market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence, in D. Howell (red.), *Questioning Liberalization: Unemployment, Labor Markets and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bassanini, A. en R. Duval (2006) Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions. *OECD economics department working paper* No. 486, Parijs: OESO.
- Belot, M. en J. van Ours (2004) Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms? *Oxford Economic Papers* 56, 621–642.
- Blanchard, O. en J. Wolfers (2000) The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence. *Economic Journal* 110 (maart), C1–C33.
- Buchele, R. en J. Christiansen (1999) Labor relations and productivity growth in advanced capitalist economies. *Review of Radical Political Economics* 31(1), 87–110.
- Elmeskov, J., J. Martin en S. Scarpetta (1998) Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences. *Swedish Economic Policy Review* 5, 205–252.
- Faggio, G. en S. Nickell (2007) Patterns of work across the OECD. *Economic Journal* 117 (June), F416–F440.
- Howell, D.R., D. Baker, A. Glyn en J. Schmitt (2007) Are protective labour market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence. *Capitalism and Society*, 2(1), 1–71.
- IMF (2003) Unemployment and labour market institutions: Why reforms pay off. *World Economic Outlook* 2003 (april), 129–150.
- Marinescu, I. (2006) *Shortening the tenure clock: The impact of strengthened UK job security legislation*. Cambridge, MA: NBER.
- Nickell, S. (1997) Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives* 11(3), 55–74.
- Nickell, S. en R. Layard (1999) Labor market institutions and economic performance, Chapter 46, in O. Ashenfelter en D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, 3029–3066, Amsterdam: Elsevier Science.
- Nickell, S., L. Nunziata en W. Ochel (2005) Unemployment in the OECD since the 1960's: what do we know? *Economic Journal* 111, 1–27.
- OESO (1999) Employment protection and labour market performance. *OECD Employment Outlook* 1999, Parijs: OESO.
- OESO (2002) Productivity and innovation: The impact of product and labour market policies. *OECD Economic Outlook*, Nr. 71, Parijs: OESO.
- OESO (2006) Reassessing the role of policies and institutions for labour market performance: a quantitative analysis. *OECD Employment Outlook* 2006, Parijs: OESO.
- OESO (2007) More jobs but less productive? The impact of labour market policies on productivity. *OECD Employment Outlook* 2007, Parijs: OESO.
- Scarpetta, S. en T. Tresselt (2004) *Boosting productivity via innovation and adoption of new technologies: any role for labor market institutions?* World Bank Research Working Paper 3273.
- Storm, S. en C.W.M. Naastepad (2007) *Why labour market regulation may pay off. Worker motivation, co-ordination and productivity growth*. *Economic and Labour Market Paper* 2007/4, Employment and Labour Market Analysis Department, Geneva: ILO.