

Soepel ontslag creëert onzekerheid

Onzekerheid speelt een grote rol in de economische wetenschap en in economische beleidsdiscussies. Het is daarom opmerkelijk dat de grotere onzekerheid die samenhangt met een soepeler ontslagrecht in de beleidsdiscussie nauwelijks expliciet wordt genoemd.

Dat onzekerheid negatieve gevolgen heeft voor de economie staat onder economen niet ter discussie. Onzekerheid leidt tot terughoudendheid bij consumptieve bestedingen, belemmert (riskante) investeringen en vermindert daarmee bijvoorbeeld de technologische dynamiek. Het is evident dat een versoepelde ontslagbescherming kan leiden tot een grotere onzekerheid bij werknemers over werk en het bijbehorende inkomen, omdat de kans om ontslagen te worden groter wordt. Deze onzekerheid heeft niet alleen gevolgen voor het gedrag van werknemers binnen bedrijven en daarmee voor de arbeidsproductiviteit, maar zeer waarschijnlijk ook voor het gedrag van werknemers als consument en spaarder. Het is daarom opmerkelijk dat er in het politieke en economische debat weinig aandacht is voor de grotere onzekerheid die kan ontstaan door versoepeling van het ontslagrecht.

Een recent voorbeeld van dit gebrek aan aandacht voor onzekerheid is een rapport van het CPB dat aan dit onderwerp is gewijd (CPB, 2006). In dit rapport en in een daarop volgend artikel in de Volkskrant (Volkskrant, 29 november 2006) wordt het beperken van de ontslagbescherming bij vaste contracten genoemd als zinvolle beleids optie om de kansen van de outsiders op de arbeidsmarkt te vergroten. Het CPB-rapport en het krantenartikel zijn bijdragen in een langlopende beleidsdiscussie over de vermeende inflexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt, waarbij met afgunst wordt gekeken naar de Scandinavische landen, in het bijzonder Denemarken, waar het ontslagrecht beduidend minder stringent is. Het CPB rapport diende ter ondersteuning van de onderhandelingen tussen sociale partners in de Sociaal Economische Raad over hervorming van het ontslagrecht. Ook speelde het een rol in de formatiebesprekingen voor een nieuw kabinet. Het is daarom belangrijk om de gebruikte argumentatie kritisch tegen het licht te houden, vooral waar het gaat om onzekerheid. Volgens het CPB draagt een soepeler ontslag weinig bij tot verlaging van de werkloosheid. Dat komt onder meer, omdat de werkloosheid in Nederland al op een behoorlijk laag niveau is. Die

was in de afgelopen 10 jaar een stuk lager dan het gemiddelde werkloosheidspercentage van de landen in de Europese Unie (EU) en voor de laatste 8 jaar ook lager dan die van de Verenigde Staten (OECD, 2006). Gemiddeld ligt de werkloosheid in Nederland in deze periode op 3,9 procent, gemiddeld in de EU op 8,5 procent (en in de VS op 5,0 procent). Ofwel, ook met de huidige ontslagbescherming doet Nederland het goed in internationaal vergelijkend perspectief. Maar de versoepeling van de ontslagbescherming dient volgens het CPB dan ook voornamelijk een ander doel: een grotere dynamiek op de arbeidsmarkt die ertoe leidt dat de werkloosheid eerlijker wordt verdeeld tussen groepen. Deze redenering van het CPB wordt in het rapport als volgt onderbouwd: indien door een versoepelde ontslagregeling mensen met een vast contract makkelijker ontslagen kunnen worden, bevordert dat de doorstroming op de arbeidsmarkt. Mensen die werkloos worden, zullen dat minder lang blijven omdat de kans dat zij een baan vinden wordt vergroot. Wel zullen mensen hun baan minder lang houden, omdat de kans dat zij ontslagen worden ook stijgt.

Zwakke insiders worden nieuwe outsiders

De redenering van het CPB roept de vraag op of de kansen van outsiders werkelijk vergroot worden door de rechten van insiders te beperken. Zeker wanneer we de samenstelling van de groep outsiders in ogenschouw nemen: dit zijn veelal jongeren, vrouwen en immigranten, vaak met een lagere opleiding en weinig werkervaring. Met welke insiders kunnen deze outsiders concurreren om banen?

Het gaat dan voornamelijk om insiders met eenzelfde laag niveau van menselijk kapitaal. De huidige outsiders en insiders met weinig menselijk kapitaal gaan zodoende een nieuwe, grotere groep vormen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze groep krijgt te maken met kortdurende baantjes, afgewisseld met werkloosheid, net zoals een deel van de huidige flexwerkers die ook tot de outsiders gerekend worden.

Het aantal mensen dat te maken krijgt met grotere onzekerheid over baan en/of inkomen, wordt door een soepeler ontslagrecht dus vergroot. Waar nu zwakkere insiders met een vaste baan relatief goed beschermd zijn, krijgen vooral zij door een versoepeling van het ontslagrecht te maken met grotere baanonzekerheid. Die grotere onzekerheid voor een grotere groep verhoogt vooral tijdens recessies de kans op een (extra) afname van de binnenlandse

**ROBERT VERGEER EN
RONALD DEKKER**

Promovendus bij de sectie
Economie van Innovatie,
faculteit TBM van de
TU Delft, respectievelijk
universitair docent bij
dezelfde sectie.

consumptie wat procyclische effecten kan hebben. Recent empirisch onderzoek (Benito, 2006; Carrol et al., 2003), op basis van respectievelijk Britse en Amerikaanse microdata, laat zien dat een hoger niveau van baanonzekerheid leidt tot een lagere consumptie door huishoudens en tot uitstel van consumptie. Uit voorzorg stijgen de besparingen van de huishoudens. Deze empirische bevindingen zijn consistent met de notie dat de hervormingsagenda van de vorige kabinetten Balkenende het economisch herstel vertraagd heeft. Immers, er is veel onzekerheid gecreëerd die ten koste is gegaan van het consumentenvertrouwen en daardoor is de consumptie en het economisch herstel achtergebleven ten opzichte van een situatie met minder onzekerheid.

Een vergaande versoepeling van het ontslagrecht zal zeer waarschijnlijk soortgelijke effecten hebben. Verder ligt het voor de hand dat de hardste klappen zullen vallen bij de zwakkere insiders. Voor hen zal de onzekerheid het meeste toenemen en zullen de relatieve gevolgen voor consumptie ook het grootst zijn.

Arbeidsproductiviteit gaat omlaag

Statistische vergelijkingen tussen OESO landen geven een indicatie dat het verminderen van de ontslagbescherming op de lange termijn een negatief effect heeft op de arbeidsproductiviteit (Storm en Naastepad, 2005). Micro-econometrische studies met het Arbeidsvraagpanel van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) laten zien dat Nederlandse bedrijven met een meer geflexibiliseerd personeelsbestand weliswaar meer banen scheppen; echter, deze extra banengroei is te verklaren uit een geringere groei van de arbeidsproductiviteit bij die bedrijven. Opmerkelijk is in dit verband dat bedrijven met meer flexibele werknemers weliswaar geringere loonlasten hebben, maar dat zij er desondanks niet in slagen marktaandeel te veroveren op bedrijven met meer starre arbeidsverhoudingen en hogere lonen, doordat hun productiviteit langzamer groeit. Er kan geen significant verschil in omzetgroei worden gevonden tussen bedrijven met meer of minder flexibele arbeidsverhoudingen (Kleinknecht et al. 2006).

Een mogelijke verklaring is dat werknemers die gemakkelijk te ontslaan zijn minder bereid zijn om hun persoonsgebonden ervaringskennis ('tacit knowledge') ter beschikking te stellen voor het realiseren van arbeidsbesparende procesvernieuwingen. Dit zou hen immers hun baan kunnen kosten. Een andere mogelijke verklaring ligt in de negatieve gevolgen van een meer frequente wisseling van baan die gepaard gaat met een soepeler ontslag. Die hogere frequentie vermindert de betrokkenheid van werknemers bij, en de loyaliteit aan hun bedrijf. Een grotere baanmobiliteit gaat dan ten koste van sociaal kapitaal. Dit laatste is belangrijk, aangezien minder loyaal

Een grotere baanmobiliteit gaat dan ten koste van sociaal kapitaal

gedrag van werknemers grote schade kan berokkenen, vooral in kennisintensieve en innovatieve organisaties. Denk aan de vertegenwoordiger die stiekem met de concurrent samenwerkt of de technicus die bouwtekeningen van het jongste prototype naar een concurrent lekt. Dergelijk gedrag is economisch uitermate lucratief en de pakkans is gering. Grotere negatieve externe effecten, die investeringen in kennis en innovatie ontmoedigen, zijn hiervan het gevolg. Bovendien kan als gevolg van meer turbulentie in het

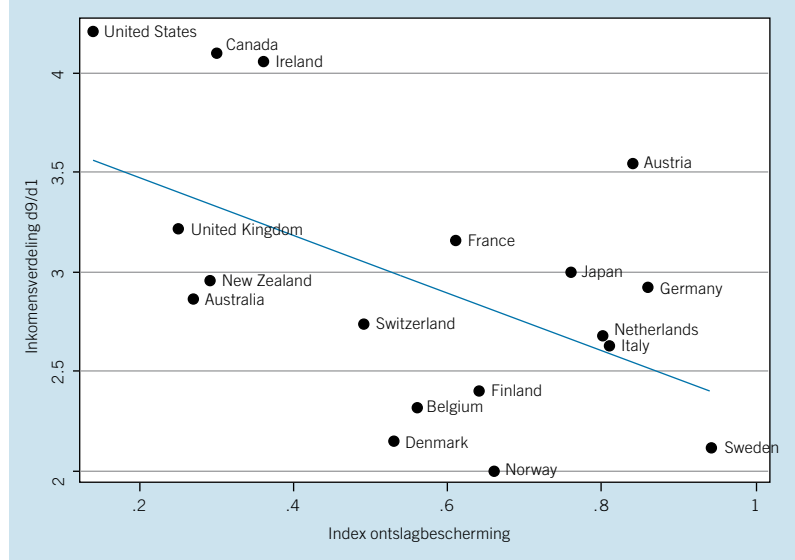
personeelsbestand het historische geheugen van een organisatie verzwakken. De meest productieve werknemers zijn positief gemotiveerde werknemers. Positieve motivatie vereist vertrouwen tussen collega's onderling en tussen werknemers en het management. Ofwel, zeggenschap van werknemers in de bedrijfsvoering, investeringen in kennis en kunde van werknemers en als rechtvaardig ervaren beloningsverschillen (Gordon, 1996). Ook een behoorlijk niveau van ontslagbescherming hoort in dit rijtje. Kunnen dreigen met ontslag als het even minder gaat, doet afbreuk aan de vertrouwensrelatie en gaat ten koste van het sociale kapitaal van een organisatie. Anders gesteld, een grote zekerheid over het behoud van een baan in de vorm van goede ontslagbescherming is een investering in sociaal kapitaal: vertrouwen en loyaliteit. Dat is goed voor de arbeidsproductiviteit.

Inkomensongelijkheid neemt toe

Het CPB geeft aan dat een soepeler ontslagrecht leidt tot 'een meer gelijkmatige verdeling van de kans op werk en werkloosheid over groepen'. Daar staat tegenover dat een soepeler ontslag leidt tot een ongelijkere verdeling van het inkomen. Figuur 1 laat zien dat landen met een soepeler ontslagregime ook een ongelijkere inkomensverdeling kennen. Zoals hierboven al uiteengezet is, betekent een versoepeling van het ontslagrecht dat de kans op ontslag vooral bij economisch zwakkere groepen groter wordt. In veel landen waar het ontslagrecht soepeler is, heeft dit geresulteerd in een neerwaartse druk op de lonen van economisch zwakkere groepen. Omdat de zwakkere insiders onzekerder zijn over het behoud van hun baan, zullen zij, of hun vakbondsvertegenwoordigers, minder hoge looneisen kunnen stellen en komt hun loon daarmee onder druk te staan. Het ontslagrecht in de Verenigde Staten is één van de meest soepele in de westerse wereld. Dit heeft negatieve gevolgen voor de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en leidt onder andere tot het verschijnsel van de *working poor*. De inkomensverdeling in de Verenigde Staten is, mede door dit fenomeen, een van de scheefste ter wereld.

figuur 1

De verhouding tussen inkomensverdeling en ontslagbescherming in 20 OESO-landen, gemiddelden uit de periode 1980-1995.



Bron: Howell en Huebler, 2005.

Een soepeler ontslagrecht zou ook in Nederland tot een ongelijke inkomensverdeling kunnen leiden, omdat de bestaande salarissen van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt onder druk komen te staan. Het resultaat is een scheve inkomensverdeling (Howell en Huebler, 2005) waarin vooral de laagbetaalden verder achteruit gaan. De zwakkere insiders worden dan dubbel benadeeld. Niet alleen daalt hun baanzekerheid, maar ook verslechtert hun inkomenspositie. Daarmee worden hun consumptiemogelijkheden nog verder verkleind.

De Nederlandse arbeidsmarkt is al heel flexibel

De Nederlandse arbeidsmarkt kent relatief veel flexibele banen vergeleken met andere Europese landen. Van flexibele banen zou men theoretisch verwachten dat zij de kansen van kansarmere werknemers op werk vergroten. Immers, een flexibele baan kan fungeren als springplank naar een baan met een vast contract. Dat blijkt ook zo te zijn, aangezien er sprake is van een opmerkelijk grote doorstroming van flexibele naar vaste banen (Kleinknecht et al. 1997; de Graaf-Zijl, 2006). Hoewel er sprake is van een harde kern van flexibele krachten, is voor velen de opstap vanuit flexibele arbeid naar een vaste baan in de huidige situatie goed mogelijk. Daar hoeft het ontslagrecht niet verder voor versoepeld te worden. Voor een belangrijk deel van de outsiders fungeert flexibele arbeid als een fase waar ze doorheen moeten. Uiteindelijk slagen ze erin een vaste baan met bijbehorende ontslagbescherming te vinden. Dit wenkend perspectief verdwijnt bij een vergaande versoepeling van het ontslagrecht.

Naar een offensief economisch beleid

Versoepeling van het ontslagrecht is geen verstandige beleids optie. Of de Nederlandse arbeidsmarkt flexibeler moet, is gezien het lage niveau van werkloosheid en het grote aandeel van flexibele banen al de vraag. Of versoepeling van het ontslagrecht de Nederlandse arbeidsmarkt nog flexibeler maakt, valt ook te betwijfelen.

Verder leidt hogere baanonzekerheid tot lagere consumptie, uitstel van consumptie en daardoor tot een langzamer herstel van de economie na een recessie. Ook leidt een nog flexibeler arbeidsmarkt binnen bedrijven tot een aantasting van het vertrouwen tussen werknemer en werkgever en dit is slecht voor innovatiekracht en arbeidsproductiviteit op langere termijn. Tenslotte is versoepeling van het ontslagrecht niet nodig, want de Nederlandse arbeidsmarkt is al flexibel door de grote doorstroom van outsiders uit flexibele banen naar vast werk. Versoepeling van het ontslagrecht is vooral nadelig voor zwakkere insiders met een lage opleiding terwijl het weinig effect zal hebben op sterke insiders met een hogere opleiding. De zwakkere insiders krijgen te maken met meer baanonzekerheid en gaan achteruit in inkomen terwijl de sterkere insiders buiten schot blijven.

Voor het nog verder verbeteren van de prestaties van de Nederlandse arbeidsmarkt moet steeds een zorgvuldig evenwicht gezocht worden tussen flexibiliteit en zekerheid, en tussen de belangen van werkgevers en werknemers. Dit is in het belang voor prestaties van de Nederlandse economie in het algemeen en voor prestaties op het terrein van innovatie in het bijzonder. Een voldoende niveau van baanzekerheid moet voorkomen dat toenemende flexibiliteit ten koste gaat van de innovatiekracht van de Nederlandse economie, vanwege het hogere niveau van onzekerheid.

Andere beleidsopties zouden hierop beoordeeld moeten worden, zoals het verder verbeteren van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Hazeu, 2006). Ook in een recent pleidooi van de voorzitter van de SER (Rinnooy Kan en Van der Wijst, 2006) wordt nadrukkelijk verwezen naar de noodzaak van een evenwicht tussen economische vitaliteit en sociale cohesie. De dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt is eerder gebaat bij een meer offensieve strategie met vergaande inspanningen op het gebied van scholing en het verder optimaliseren van de doorstroming vanuit flexibele arbeid, dan bij het vergroten van baanonzekerheid bij werknemers met een vast contract.

Of versoepeling van het ontslagrecht de Nederlandse arbeidsmarkt nog flexibeler maakt, valt ook te betwijfelen

LITERATUUR:

- Benito, A. (2006) Does job insecurity affect household consumption? *Oxford Economic Papers*, 58(1), 157-181.
- Carroll, C.D., K.E. Dynan en S.D. Krane (2003) Unemployment Risk and Precautionary Wealth: Evidence from Households' Balance Sheets', *Review of Economics and Statistics*, 85(3), 586-604.
- Centraal Planbureau (2006) CPB Document 135, *Employment Protection Legislation*. Den Haag: CPB.
- Gordon, D.M. (1996) *Fat and Mean. The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial 'Downsizing'*. New York: The Free Press.
- Graaf-Zijl, M. de (2006) *Economic and Social consequences of temporary employment*, Academisch proefschrift UvA (Thela thesis).
- Hazeu, C. (2006) De politieke economie van besluitvorming over ontslagbescherming. *ESB*, 91(4485), 216.
- Howell, D. R. en F. Huebler (2005) Wage Compression and the Unemployment Crisis: Labor Market Institutions, Skills, and Inequality-Unemployment Tradeoffs. In: Howell, D.R.; *Fighting Unemployment*; Oxford: Oxford University Press.
- Kleinknecht, A., R. Oostendorp en M. Pradhan (1997) *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*. WRR voorstudies en achtergronden nr. V99. Den Haag: Sdu.
- Kleinknecht, A., R.M. Oostendorp, M.P. Pradhan en C.W.M. Naastepad (2006): Flexible labour, firm performance and the Dutch job creation miracle. *International Review of Applied Economics*, 20(2), 171-187.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2006) *Unemployment outlook 2006*. Parijs: OECD.
- Rinnooy Kan, A.H.G. en T. van der Wijst (2006) *Geraagd: offensief sociaal beleid*. *ESB*, 91(4499), 612-615.
- Storm, S. en C.W.M. Naastepad (2005) De schaduwzijde van arbeidsmarktflexibilisering. *ESB*, 90(4454), 86-89.