

Uitgebreide Nederlandstalige samenvatting

Ontslagbescherming in Nederland staat volop in de belangstelling. Internationale organisaties zoals het IMF en de OECD roepen op tot hervorming. Ook de recentelijk gepresenteerde verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen bevatten voorstellen aangaande ontslagbescherming. De SER buigt zich momenteel ook over het huidige stelsel. Deze CPB-studie beoogt het debat te ondersteunen door een overzicht te bieden van de effecten van ontslagbescherming in de theoretische en empirische economische literatuur. Vervolgens wordt het Nederlandse ontslagstelsel gezien aan de hand van de bevindingen uit deze literatuur en worden enkele hervormingsopties verkend.

Hoofdstuk 2 begint met een definitie van ontslagbescherming en analyseert vervolgens de positie van Nederland wat betreft ontslagbescherming (en enkele gerelateerde variabelen) in internationaal perspectief. Ontslagbescherming betreft het geheel van wetten en regels waarmee het proces van ontslag wordt gereguleerd, zoals ontslagvergoedingen, opzegtermijnen en ontslagprocedures. Volgens de OESO-index voor ontslagbescherming, een veel gebruikte indicator voor de mate van ontslagbescherming, behoort Nederland tot de middenmoot wat betreft de gemiddelde ontslagbescherming. Daarachter gaat echter een relatief strikte ontslagbescherming schuil voor vaste contracten, terwijl de regulering van ontslag uit tijdelijke banen juist relatief beperkt is. De hoge score voor vaste contracten hangt vooral samen met hoge procedurele belemmeringen en hoge ontslagvergoedingen voor werknemers met lange dienstverbanden. Nederland zit in de bovenste regionen als het gaat om de ontslagbescherming van ouderen en werknemers met lange dienstverbanden, samen met landen als Turkije, Spanje en Portugal. Bij ontslag via de kantonrechter zijn de ontslagvergoedingen internationaal gezien hoog voor deze groep, en ze hebben een relatief lage kans op baanverlies in geval van collectieve ontslagen. De hoge procedurele kosten hangen samen met het zogenoemde duale ontslagstelsel dat Nederland kent, waarbij bedrijven kunnen kiezen voor het aanvragen van een ontslagvergunning bij het CWI of voor ontbinding via de kantonrechter. De CWI-route kost meer tijd maar gaat meestal niet gepaard met een ontslagvergoeding, de route via de kantonrechter is sneller, maar duurder omdat er een ontslagvergoeding wordt bepaald. Uit de empirie blijkt dat het effect van ontslagbescherming mede wordt bepaald door de interactie met andere variabelen. Relevante kenmerken van Nederland in dit verband zijn bijvoorbeeld dat het zich onderscheidt door een verhoudingsgewijs lange duur van de WW, een relatief hoge dekkingsgraad van cao's, maar een gemiddelde mate van coördinatie bij de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden- (volgens de OESO). Tot slot lijken de uitgaven door werkgevers aan training van werknemers relatief hoog te zijn in Nederland.

In hoofdstuk 3 behandelt de studie eerst de voor- en nadelen van ontslagbescherming volgens de economische theorie. Een functie van ontslagbescherming is ten eerste het bieden van extra inkomensverzekering (naast WW en bijstand) in geval van ontslag. Ten tweede helpt ontslagbescherming de maatschappelijke kosten van ontslag (zoals een stijging van de uitkeringslasten en een daling van de belastinginkomsten) te internaliseren in de ontslagbeslissing. Ook kan ontslagbescherming investeringen in baanspecifieke kennis en vaardigheden bevorderen. Tegenover deze voordelen staat een negatief effect op de doorstroming op de arbeidsmarkt. Werkgevers ontslaan werknemers minder snel, maar zijn ook terughoudender in het in dienst nemen van werknemers. De lagere doorstroming is een probleem omdat de economie zich minder snel aanpast aan veranderingen in bijvoorbeeld technologie of de vraag

naar bepaalde producten. Een hogere werkloosheidsduur kan bovendien leiden tot verlies van kennis en vaardigheden van werklozen en tot opwaartse loondruk. Ook kan ontslagbescherming een negatief effect hebben op de innovatie, de kwaliteit van de koppeling van werknemers aan banen en de werkinspanning van werknemers.

Een ander belangrijk element van ontslagbescherming zijn de verdelingseffecten. De effecten op de werkgelegenheid zijn niet gelijk verdeeld over groepen. In het algemeen hebben mannen tussen de 25 en de 55 jaar oud baat bij ontslagbescherming, terwijl jongeren, andere nieuwkomers op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld immigranten) en vrouwen met perioden van onderbroken participatie nadeel ondervinden. Ook tijdelijke contracten hebben voor- en nadelen, en bovendien spelen ook daar verdelingsaspecten een belangrijke rol. Enerzijds bieden tijdelijke banen werkgevers en werknemers de mogelijkheid de strikte ontslagbescherming van vaste banen te omzeilen en kunnen zij mogelijk een opstapje vormen naar een vaste baan. Anderzijds kunnen tijdelijke banen meer het karakter hebben van een doodlopende weg door geringe ontwikkelingsperspectieven en doordat werknemers erin blijven vastzitten zonder door te stromen naar vaste banen. Tijdelijke banen kunnen bovendien fungeren als buffer die schommelingen in bijvoorbeeld de vraag opvangt, waardoor *insiders* (met vaste contracten) hogere looneisen kunnen stellen.

Aan het eind van hoofdstuk 3 wordt voorts een kort overzicht gegeven van factoren die bepalend zijn voor de rol die de overheid heeft bij ontslagbescherming. Een belangrijke vraag is of de positieve kanten van ontslagbescherming vragen om interventie door de overheid, door een specifieke vorm van ontslagbescherming op te leggen voor alle arbeidscontracten, of dat dit kan worden overgelaten aan de contractpartners zelf. Averechtse selectie, negatieve externaliteiten, onvoldoende vertegenwoordiging van bepaalde groepen in bijvoorbeeld vakbonden en eventueel kortzichtigheid van de kant van werknemers kunnen overheidsinterventie legitimeren, evenals verdelingsaspecten. Het vaststellen van deze marktfaalens vereist echter veel informatie.

Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van enkele simulatiestudies; aangezien de modellen in het algemeen vrij abstract zijn hebben deze het karakter van ‘theorie met cijfers’. De simulatie-uitkomsten geven inzicht in welke veronderstellingen leiden tot positieve of negatieve effecten van ontslagbescherming op variabelen als werkgelegenheid en werkloosheid. Het totale effect op de werkgelegenheid varieert over de studies, maar duidelijk is wel dat het effect van ontslagbescherming op de werkgelegenheid meer negatief is indien ontslagbescherming leidt tot hogere lonen dan wel een lager arbeidsaanbod. Indien ontslagbescherming een gunstig effect heeft op investeringen in training en opleidingen die specifiek zijn toegesneden op een bepaalde baan kan het effect op de productiviteit positief zijn. De meeste studies vinden echter een negatief effect op de productiviteit, de gemiddelde elasticiteit bedraagt tussen de -0,03 en -0,04. Simulatiemodellen die zowel tijdelijke als vaste contracten beschrijven concluderen verder dat volledige hervorming beter uitpakt dan alleen flexibilisering van tijdelijke contracten (een partiële hervorming). Tenslotte kijkt nog een klein aantal studies naar ontslagvergoedingen en opzegtermijnen. Zij concluderen dat deze tot gunstigere uitkomsten leiden dan ontslagkosten.

Omdat de effecten van ontslagbescherming volgens de theorie veelal ambigu zijn, beoogt hoofdstuk 5 uitsluitsel te geven aan de hand van een overzicht van de bevindingen van de internationale empirische literatuur. Ontslagbescherming blijkt vooral de stromen tussen werk en

werkloosheid te verminderen. Dit vergroot de verschillen tussen de kans op werk van werkenden en werkzoekenden. Ook kan het leiden tot een verlies van vaardigheden gedurende werkloosheid en ‘insider-outsider’ effecten in de loonvorming vergroten. Het effect op de stromen is verder afhankelijk van de specifieke omstandigheden van landen, zoals de stand van de conjunctuur. Het netto-effect van ontslagbescherming op het niveau van de werkloosheid, werkgelegenheid en het arbeidsaanbod is echter beperkt. Vermoedelijk stijgt de werkloosheid licht bij een toename van de ontslagbescherming terwijl de werkgelegenheid licht daalt. We berekenen op basis van de empirische literatuur een gemiddelde elasticiteit van 0,13 respectievelijk -0,06 voor het effect op de werkloosheid en werkgelegenheid. De standaard deviaties zijn echter groot. Het effect van ontslagbescherming op werkloosheid en werkgelegenheid verschilt verder tussen groepen werknemers. Minder ontslagbescherming is gunstig voor de kansen van vrouwen, jongeren, allochton en andere nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Voor mannen tussen de 25 en 50 jaar is het effect van minder ontslagbescherming ongunstig, voor ouderen is het effect niet eenduidig.. Het effect op de productiviteit varieert per studie. Sommige studies suggereren een negatieve, andere een positieve relatie. Mogelijk is de relatie niet-lineair, waarbij bij een laag uitgangsniveau van ontslagbescherming de productiviteit gebaat is bij een stijging, terwijl bij een hoog uitgangsniveau een verdere stijging de productiviteit juist schaadt. Tot slot, flexibele arbeid kan in de praktijk fungeren als opstap naar een vaste baan en maakt het bovendien voor bedrijven eenvoudiger hun werkgelegenheid aan te passen in reactie op schokken. Anderzijds leidt het tot meer verloop van personeel en kan het de beloningsverschillen vergroten. De meeste empirische studies zijn niet bijzonder positief over het saldo effect van de flexibilisering van tijdelijke contracten, omdat er een duale arbeidsmarkt kan ontstaan.

In hoofdstuk 6 keren we terug naar het Nederlandse ontslagstelsel. Na een kort historisch overzicht en een analyse van knelpunten van het huidige stelsel volgt een drietal hervormingsopties. Opvallende kenmerken van het Nederlandse ontslagstelsel (volgens de OESO-index) zijn vooral de hoge procedurele belemmeringen bij ontslag, de hoge ontslagbescherming voor vaste contracten en de hoge ontslagvergoedingen bij lange dienstverbanden. In combinatie met een aantal trends krijgen deze kenmerken steeds meer het karakter van knelpunten. Met name vrouwen en allochtonen zijn een groter deel gaan uitmaken van de beroepsbevolking en voor deze groepen werkt strikte ontslagbescherming nadelig uit op de kans op werk. De toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen vermindert bovendien het belang van de verzekeringsfunctie van ontslagbescherming. Verder zijn, voor zover de doorstroming belangrijker is geworden voor de productiviteitsgroei, de lage arbeidsmarktstromen een grotere rem op de economische groei dan in het verleden. Dit geldt met name voor procedurele belemmeringen, deze zijn grotendeels te kwalificeren als ‘red tape’ en staan daarmee efficiency in de weg. Dit in tegenstelling tot ontslagvergoedingen die eenvoudigweg overdrachten zijn van werkgever naar werknemer. Het Nederlandse stelsel heeft ook een flexibele kant, de regelingen voor tijdelijk werk zijn relatief flexibel en de populariteit van dit type contracten is sterk toegenomen de afgelopen decennia. Een recente studie toont aan dat de groei in tijdelijke contracten de werkloosheidsduur heeft gereduceerd, maar dat het de kans op een vast contract niet heeft vergroot.

De theorie geeft aan dat ontslagbescherming een productieve rol kan vervullen, maar het huidige Nederlandse stelsel lijkt een aantal knelpunten te hebben. Door het huidige stelsel te confronteren met de lessen uit de theorie en empirie beschrijven de auteurs de volgende drie hervormingsopties.

Optie 1: beperken bescherming vaste contracten

Nederland kent een strikte bescherming van vaste contracten, weinig regulering van tijdelijke contracten, en een relatief lage stroom tussen de werkgelegenheid en de werkloosheid. Een interessante beleids optie is dan het beperken van de ontslagbescherming voor vaste contracten. Dit zal leiden tot een meer gelijkmatige verdeling van de kans op werk en werkloosheid over groepen, vooral het aandeel van jongeren, vrouwen en nieuwkomers in de werkgelegenheid zal toenemen. De totale werkloosheid kan licht dalen omdat het loonmatiging in de hand werkt. Bovendien leidt een kortere werkloosheidsduur tot minder verlies van kennis en vaardigheden en wellicht tot minder opwaartse loondruk. Door minder ontslagbescherming kan de economie zich ook makkelijker aanpassen aan nieuwe technologieën en de toenemende concurrentie door globalisering. Een punt van zorg is wel de positie van ouderen op de arbeidsmarkt. Zij genieten momenteel gemiddeld veel ontslagbescherming. Op de korte termijn zullen veel ouderen ontslagen worden, en zij vinden niet snel een nieuwe baan. Op termijn is het beeld voor ouderen echter beter. De loonstructuur kan zich aanpassen, waardoor oudere werknemers minder snel ontslagen worden en sneller worden aangenomen. Bovendien kunnen toekomstige ouderen zich wapenen tegen de lagere bescherming door meer in hun menselijk kapitaal te investeren en eerder om te zien naar een meer productieve baan.

Optie 2: financiële prikkels in plaats van procedures

Nederland is koploper wat betreft de procedurele kosten van ontslag. Deze procedures spelen een rol bij het beperken van de instroom in de sociale zekerheid. Een systeem dat uitgaat van beprijzen in plaats van reguleren kan dezelfde functie meer kosteneffectief vervullen. Het Amerikaanse stelsel van premiedifferentiatie in de WW kan daarbij als leidraad dienen. Individuele werkgevers betalen dan WW premie op basis van het aantal ontslagen.

Optie 3: meer differentiatie

Op dit moment zijn er uniforme regels voor ontslag voor het grootste deel van de sectoren en groepen werknemers. Voor sommige sectoren/groepen werknemers is ontslagbescherming echter belangrijker dan voor andere, bijvoorbeeld omdat specifieke kennis en vaardigheden een grotere rol spelen. Er kan meer maatwerk komen in de arbeidsvoorwaarden als de overheid meer differentiatie toestaat, waarbij de mate van ontslagbescherming wordt meegenomen in het totaalpakket van arbeidsvoorwaarden.

De auteurs besluiten met enkele opties voor vervolgonderzoek. Het lijkt van belang om de ontslagbescherming van jong en oud verder te verkennen. Wat is de reden voor het verschil in bescherming, en wat is de relatie met andere instituties zoals de sociale zekerheid en de loonvorming? Een ander interessant onderzoeksterrein is micro-econometrisch onderzoek naar de relatie tussen ontslagbescherming en productiviteit. Verder is het interessant om de hervormingsopties, die nu nog redelijk abstract zijn, modelmatig te analyseren in de Nederlandse context, en een eerste verkenning te maken van de kwantitatieve effecten. Dit staat op de onderzoeksagenda van het CPB.