

# De economie van ontslagbescherming: Lessen voor Nederland

*Anja Deelen, Egbert Jongen, Ruud de Mooij en Sabine Visser*

## 1 Inleiding

Ontslagbescherming staat volop in de belangstelling. Internationale organisaties als het IMF, de OESO en de Europese Commissie promoten versoepeling van de ontslagbescherming. Dit wordt echter niet altijd en overal even goed ontvangen. Een aansprekend voorbeeld is het protest in Frankrijk tegen de hervorming van de ontslagbescherming voor jongeren begin 2006. De bevolking lijkt op zijn best verdeeld over de wenselijkheid van wijzigingen in het ontslagstelsel. Dit is deels te verklaren uit het feit dat een wijziging zowel winnaars als verliezers oplevert. Maar het heeft ook te maken met een gebrek aan kennis over de (soms complexe) doorwerking van een stelselwijziging op onze welvaart. Werknemers zien bij minder ontslagbescherming bijvoorbeeld wel het nadeel van een grotere kans op ontslag, maar zien niet direct het voordeel van een verkorting van de werkloosheidsduur en lagere administratieve lasten. In het mijnenveld van ontslagbescherming zocht de SER recentelijk tevergeefs naar levensvatbare hervormingsopties, en deden verschillende politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's voorstellen voor een stelselwijziging. Wij hopen met dit artikel de discussie vooruit te helpen door op basis van relevant economisch onderzoek het debat te structureren en daaruit lessen te trekken voor de Nederlandse situatie.

De opbouw is als volgt. Sectie 2 geeft inzicht in de effecten van ontslagbescherming volgens de economische theorie. Sectie 3 behandelt ver-

volgens het empirisch belang van de verschillende effecten: wat weten we wel en wat weten we niet? Vervolgens passen we de bevindingen uit de theorie en empirie toe op de Nederlandse situatie. Sectie 4 analyseert waar Nederland eruit springt wat betreft ontslagbescherming. Daarbij gaan we ook in op de effecten daarvan. Sectie 5 verkent vervolgens enkele hervormingsopties voor de Nederlandse ontslagbescherming. We besluiten met enkele resterende vragen in sectie 6.

## 2 Theorie: 'the good, the bad and the ugly?'

Ontslagbescherming vervult enkele functies in onze samenleving die haar bestaansrecht bieden ('the good'). Er zijn echter ook nadelen verbonden aan ontslagbescherming die daar tegen moeten worden afgewogen ('the bad'). Het saldo van deze voor- en nadelen is bovendien ongelijk verdeeld over de beroepsbevolking ('the ugly'). Hieronder volgt een kort overzicht van deze 'good, bad and ugly' kanten van ontslagbescherming.

**The good.** Het stelsel van ontslagbescherming heeft een aantal economische functies die de maatschappelijke welvaart ten goede kunnen komen. *Allereerst* heeft ontslagbescherming invloed op de machtsverdeling tussen werkgevers en werknemers bij het sluiten van een arbeidscontract. De achtergrond hiervan is dat werknemers vaak worden gezien als de meest kwetsbare partij in de onderhandelingen, omdat zij voor hun welvaart meer afhankelijk zijn van het tot stand komen en in stand blijven van het arbeidscontract dan de werkgever. Voor een deel kunnen werknemers en werkgevers, individueel dan wel via de sociale partners, zelf de ontslagbescherming bepalen. Toch lijkt er ook een rol voor de overheid weggelegd, bijvoorbeeld omdat die zal willen voorkomen dat bepaalde groepen werknemers gemakkelijk kunnen worden ontslagen (zoals zieke werknemers of vakbondsleden), zodat sociaal beleid niet via ontslag wordt ondergraven. Er kunnen evenwel ook kanttekeningen worden geplaatst bij deze functie van ontslagbescherming. Zo zijn kleine bedrijven bijvoorbeeld relatief kwetsbaar en kunnen werknemers hun positie versterken door zich te organiseren in een vakbond. Daarbij geldt dat de overheid juist zal willen voorkomen dat insiders excessieve ontslagbescherming onderhandelen ten koste van de kans op werk voor outsiders. *Een tweede functie* van ontslagbescherming is dat het als additionele inkomensverzekering kan dienen bij het verlies van een baan. Opzegtermijnen bieden inkomensbescherming in de onzekere periode waarin wordt gezocht naar een nieuwe baan en ontslagvergoedingen bieden inkomensbescherming tegen een eventuele daling

in het salaris bij een nieuwe baan. Ontslagbescherming is daarmee deels een substituuat voor andere vormen van inkomensverzekering zoals de werkloosheidsverzekering (zie bijvoorbeeld Bertola 2004; Fella 2006; Pissarides 2001, 2004). *Een derde functie* van ontslagbescherming is het internaliseren van de maatschappelijke kosten van ontslag in de beslissing van werknemers en werkgevers. Bij de keuze om al dan niet uit elkaar te gaan, houden de partijen er doorgaans geen rekening mee dat hierdoor de uitkeringslasten stijgen en de belastingopbrengsten dalen. Vanuit een maatschappelijk perspectief zullen partijen daarom te snel uit elkaar gaan en te weinig inspanningen doen om dit te voorkomen, bijvoorbeeld via scholing of herplaatsing. Een voor de hand liggende manier om dit te corrigeren is een ontslagbelasting (zie ook Blanchard en Tirole 2004). Ook hier geldt weer dat overheidsingrijpen noodzakelijk is omdat werknemers en werkgevers niet vrijwillig zullen besluiten een ontslagbelasting te betalen om de maatschappelijke kosten van ontslag te internaliseren. Het internaliseren van externaliteiten is een klassieke rol van de overheid. *Tot slot* wordt vaak als functie van ontslagbescherming genoemd dat het de baanspecifieke investeringen bevordert, omdat de duur van een baan langer wordt (zie bijvoorbeeld Belot e.a. 2006).

**The bad.** Ontslagbescherming brengt ook maatschappelijke kosten met zich mee. *Ten eerste* kan ontslagbescherming de doorstroming op de arbeidsmarkt beperken (zie bijvoorbeeld Caballero en Hammour 1998; MacLeod 2005). Het is voor alle partijen het beste als iedereen terecht komt op de plek waar zijn productiviteit het hoogst is. Door ontslagbescherming stromen werknemers minder snel naar een productievere baan met bijvoorbeeld een nieuwe technologie of een baan die beter aansluit bij de mogelijkheden van de werknemer (bijvoorbeeld op hogere leeftijd). Verder kan ontslagbescherming ertoe leiden dat werknemers zich minder gaan inspannen<sup>1</sup> of minder investeringen plegen in generieke kennis. Deze mechanismen leiden ertoe dat meer ontslagbescherming leidt tot een daling van de productiviteit. *Een tweede verstoring* voortvloeiend uit ontslagbescherming is dat de bescherming kan leiden tot excessieve looneisen van

---

<sup>1</sup> De idee is dat meer ontslagbescherming leidt tot meer ‘shirking’ (vrij te vertalen als ‘lijntrekkergedrag’). Een cruciale aanname daarbij is dat ‘shirkers’ ook ontslagbescherming genieten. Wanneer voor een derde partij gemakkelijk is vast te stellen dat een werknemer een ‘shirker’ is dan kunnen zij van ontslagbescherming worden uitgesloten. Ontslagbescherming leidt dan juist tot minder ‘shirking’, een bonus van het niet ‘shirken’ is dan het recht op ontslagbescherming, zie bijvoorbeeld Saint-Paul (1995). Het voordeel hiervan is dat minder extra loon hoeft te worden betaald om werknemers te motiveren. Dit kan een reden zijn dat een derde partij wordt betrokken bij het bepalen van de ontslagbescherming, om ‘shirkers’ te scheiden van ‘niet-shirkers’.

zittende werknemers (zie bijvoorbeeld Lindbeck en Snower 1988, 2001). Insiders krijgen meer loon, outsiders betalen hiervoor in de vorm van een daling van de baancreatie. *Tot slot* gaat ontslagbescherming vaak gepaard met aanzienlijke administratieve lasten. Dit verhoogt de arbeidskosten en verlaagt de werkgelegenheid.

**The ugly?** Empirische studies (zie beneden) laten zien dat de werkgelegenheidseffecten niet gelijk verdeeld zijn over groepen werknemers. Ontslagbescherming vergroot de werkgelegenheid van mannen van middelbare leeftijd, maar verkleint de werkgelegenheid voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt, zoals jongeren, immigranten en vrouwen die tijdelijk niet participeren (bijvoorbeeld vanwege zorgtaken). Dit is deels ondervangen door de introductie van tijdelijke contracten. Het voordeel van tijdelijke contracten is dat werknemers en werkgevers een nieuwe match eerst kunnen uitproberen voordat de werkgever zich moet committeren aan ontslagbescherming. Een risico is echter dat bepaalde groepen werknemers blijven steken in tijdelijke contracten en vaker weer uitstromen naar werkloosheid. Bovendien kunnen tijdelijke contracten fungeren als werkgelegenheidsbuffer voor goed beschermde insiders, die vervolgens hogere looneisen kunnen stellen (of minder snel geneigd zijn de lonen te matigen in een economische neergang). In de empirische sectie beneden bekijken we het saldo effect van de introductie van tijdelijke contracten.

### 3 Empirie

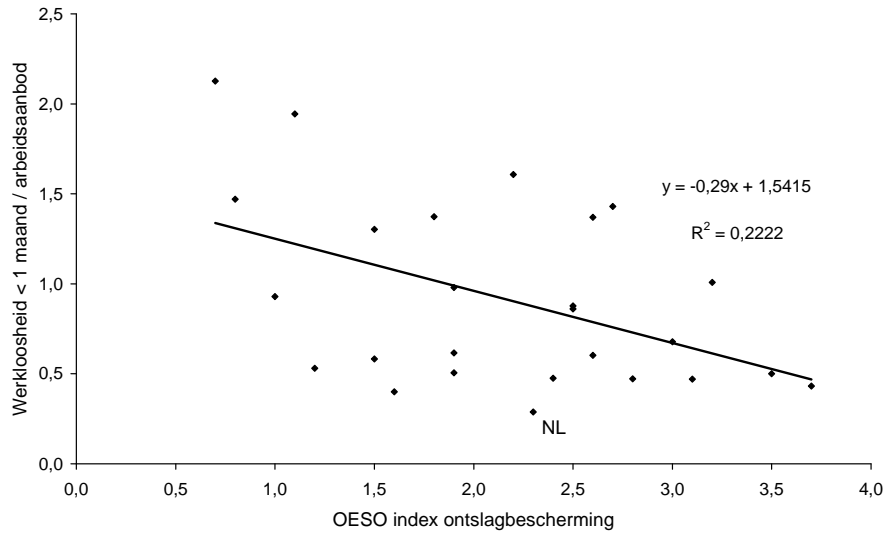
Wat weten we empirisch over de gevolgen van ontslagbescherming? Er zijn inmiddels redelijk wat studies gedaan naar de economische effecten van ontslagbescherming, vooral op macro data en in toenemende mate ook op micro data. De trend naar micro econometrisch onderzoek naar ontslagbescherming is wenselijk omdat er nogal wat nadelen kleven aan het macro econometrisch onderzoek. Wat betreft de ontslagbescherming kennen deze ‘cross country studies’ ook nog specifieke beperkingen. Zo kent de OESO maatstaf (populair in macro econometrisch onderzoek) een aanzienlijke mate van subjectiviteit en worden verschillende vormen van ontslagbescherming (ontslagvergoedingen, opzegtermijnen, procedures *etc.*) meestal op één hoop gegooid. Dat is onwenselijk omdat de effecten van diverse aspecten van elkaar kunnen verschillen (zie bijvoorbeeld Jongen en Visser 2007). Bij de bespreking van de empirische bevindingen moeten deze beperkingen in het achterhoofd worden gehouden.

**De stromen gaan omlaag.** Een robuuste bevinding uit de empirische literatuur is dat meer ontslagbescherming leidt tot een lager niveau van reallocatie (zie bijvoorbeeld Gómez-Salvador e.a. 2004; Caballero e.a. 2004; Wolfers 2005). Zowel baanduren als werkloosheidsduren gaan omhoog. Dit blijkt ook uit een simpele plot van de correlatie tussen de stromen en de mate van ontslagbescherming (OESO data). Figuur 1 geeft de correlatie tussen de instroom in de werkloosheid en de mate van ontslagbescherming. Figuur 2 geeft de correlatie tussen de uitstroom uit de werkloosheid en de mate van ontslagbescherming. Uit figuur 1 en 2 blijkt verder dat zowel de baanduur als de werkloosheidsduur in Nederland relatief hoog is, waardoor de kans op werk in de volgende periode sterk verschilt tussen insiders en outsiders. Een hoge werkloosheidsduur (als gevolg van bijvoorbeeld hoge ontslagbescherming) kan verder leiden tot verlies van kennis en vaardigheden bij werklozen. Graafland (1990) vindt voor Nederland bijvoorbeeld een negatief verband tussen de matching van werkzoekenden aan vacatures en het aandeel langdurig werklozen. Verminderde concurrentie van langdurig werklozen kan ook leiden tot extra loondruk omdat de ‘reserve army’ een kleinere bedreiging vormt voor insiders.<sup>2</sup>

---

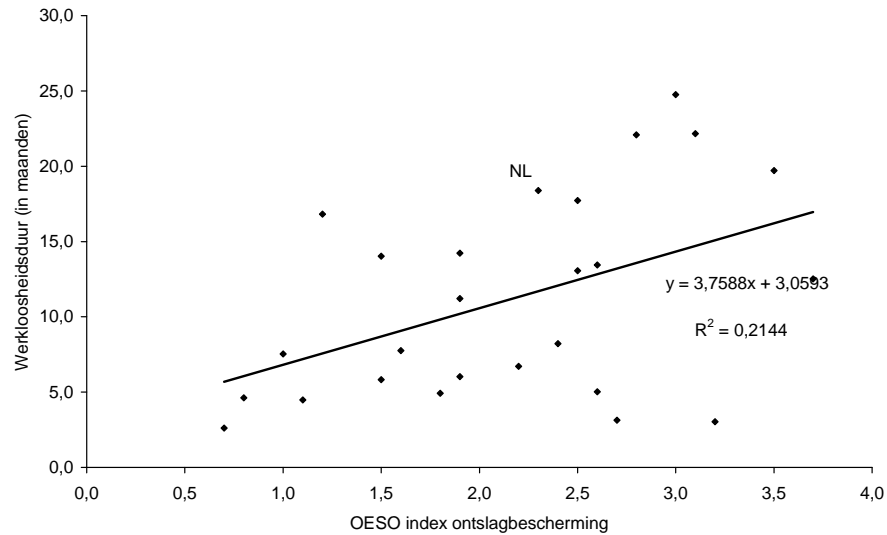
<sup>2</sup> Een schatting van Jongen en Graafland (1998) op Nederlandse data suggereert echter dat langdurig werklozen dezelfde neerwaartse loondruk uitoefenen als kortdurend werklozen.

**Figuur 1** Correlatie tussen de instroom in de werkloosheid en de mate van ontslagbescherming



Bron: OESO (2004, 2006).

**Figuur 2** Correlatie tussen de uitstroom uit de werkloosheid en de mate van ontslagbescherming



Bron: OESO (2004, 2006).

**Het effect op de niveaus is beperkt.** Waar het effect op de stromen robuust is, is het effect op het niveau van de werkloosheid en de werkgelegenheid empirisch ambigu.<sup>3</sup> Een meta-analyse van de resultaten suggereert echter een licht positief verband tussen ontslagbescherming en het niveau van de werkloosheid (meer bescherming leidt tot meer werkloosheid) en een licht negatief verband tussen ontslagbescherming en de werkgelegenheid (zie Deelen *e.a.* 2006). Gemiddeld vinden we een bescheiden elasticiteit van 0,13 (gebaseerd op dertien studies) voor de werkloosheid en -0,06 voor de werkgelegenheid (gebaseerd op vijf studies). Dit suggereert dat een daling van het Nederlandse ontslagbeschermingsniveau naar bijvoorbeeld het niveau zoals dat geldt in Denemarken (de OESO index daalt dan van 2,3 naar 1,8) de werkloosheid met 0,14 procentpunten zou verlagen (uitgaande van een initieel werkloosheidspercentage van 5 procent).

**De effecten verschillen per groep.** Diverse empirische studies vinden dat ontslagbescherming anders uitpakt voor verschillende groepen werknemers. Voor mannen tussen de 25 en 55 jaar is de werkgelegenheid positief gecorreleerd met de mate van ontslagbescherming.<sup>4</sup> De werkgelegenheid van nieuwkomers op de arbeidsmarkt, zoals jongeren, allochtonen en vrouwen met een breuk in hun arbeidsmarktdeelname, is negatief gecorreleerd met de mate van ontslagbescherming (zie bijvoorbeeld Lazear 1990; Nickell 1997; Scarpetta 1996, Heckman en Pagés 2000; OECD 2004).

**Tijdelijke contracten: opstapje of doodlopende weg?** Tijdelijke contracten zijn in Nederland, net als in veel andere landen, gedereguleerd. Mede hierdoor is het aandeel van tijdelijke banen in Nederland toegenomen van 8% van het totaal aantal banen in 1990 tot circa 15% in 2004. In een special issue van de *Economic Journal* in 2002 analyseren verschillende auteurs de deregulering van tijdelijke contracten. De auteurs zijn over het algemeen negatief over deze hervorming. De tijdelijke contracten lijken te leiden tot een duale arbeidsmarkt. Een studie voor Nederland van Zijl (2006) vindt dat tijdelijke contracten de doorstroming naar en reguliere baan weliswaar niet bevordert, maar dat zij wel de werkloosheidsduur beperkt.

---

<sup>3</sup> Ljunqvist (2002) geeft een interessant overzicht van theoretische modellen voor het effect van ontslagbescherming op de werkgelegenheid. Uit zijn analyse komt onder andere naar voren dat het effect op de werkgelegenheid meer negatief is wanneer ontslagbescherming leidt tot hogere lonen via *ex post* onderhandelingen, en wanneer ontslagbescherming leidt tot een lager arbeidsaanbod door een negatief effect op de productiviteit.

<sup>4</sup> Hassink (1999) vindt verder dat oudere werknemers een grotere kans hebben op gedwongen ontslag.

**Effect op de productiviteit is onduidelijk.** Vooral nog is er weinig bekend over de relatie tussen de mate van ontslagbescherming en de productiviteit.<sup>5</sup> Sommige studies suggereren een negatief verband (Bartelsman en Hinloopen 2005; Scarpetta *e.a.* 2002) voor landen met een ‘intermediate’ niveau van centralisatie in de loononderhandelingen. Anderen suggereren geen verband (Nickell en Layard 1999), en weer anderen suggereren een niet-lineair verband (Belot en Van Ours 2004) waarbij een beperkte mate van ontslagbescherming de productiviteit verhoogt maar hoge ontslagbescherming de productiviteit verlaagt.

#### 4 De positie van Nederland in internationaal perspectief

We vergelijken het Nederlandse ontslagstelsel met het buitenland aan de hand van de populaire OESO indicator voor ontslagbescherming. Deze indicator bestaat uit 18 onderdelen die gegroepeerd zijn naar (i) individueel ontslag bij vaste banen, (ii) specifieke regels bij collectief ontslag en (iii) de mate van regulering van tijdelijk arbeid. De score voor onderdeel (i) is een weging van een index voor: (a) procedurele belemmeringen bij het starten van een ontslagprocedure, (b) wettelijke regels omtrent rechtmatig ontslag, (c) regels voor opzegtermijnen en ontslagvergoedingen.

---

<sup>5</sup> Het meeste empirisch onderzoek naar ontslagbescherming kijkt naar het effect op de werkgelegenheid en werkloosheid. Verschillende auteurs stellen echter dat het effect op de productiviteit minstens even belangrijk, zo niet belangrijker is, zie bijvoorbeeld Hoppenhayn en Rogerson (1993).



***In Focus: De OESO index voor ontslagbescherming***

*De OESO publiceert een graadmeter voor de mate van ontslagbescherming, die de internationale vergelijking van de ontslagbescherming vereenvoudigd. Om inzicht te geven hoe de scores voor de verschillende landen tot stand komen, presenteren wij een selectie van onderdelen van deze index. Het betreft onderdelen over individueel ontslag bij vaste contracten. Tussen haakjes staat de index score, op een schaal van 0 tot 6, waarbij 6 staat voor de hoogste mate van bescherming.*

***Item 1: Opzegtermijn***

- *De werkgever kan niet overgaan tot ontslag voordat toestemming van een derde partij is ontvangen (6);*
- *Een bepaalde derde partij dient te worden ingelicht van het voorgenomen ontslag (4);*
- *Een geschreven kennisgeving van de redenen voor ontslag dient te worden verstrekt aan de werknemer (2);*
- *Een mondelinge kennisgeving volstaat (0).*

***Item 5: Definitie van redelijk en onredelijk ontslag***

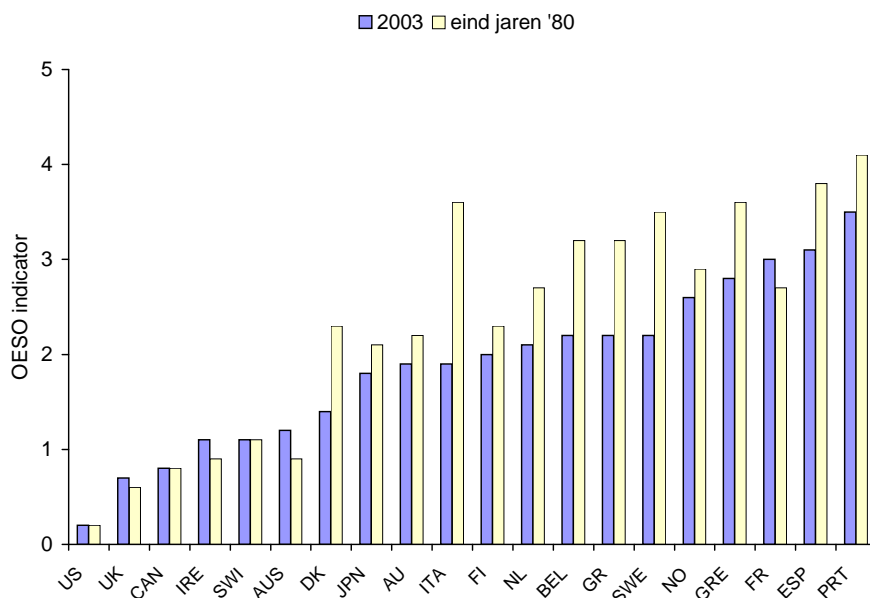
- *De mate van bekwaamheid van de werknemer kan geen grond voor ontslag zijn (6);*
- *Overplaatsing of om-/bijscholing van de werknemer naar ander werk moet worden getracht alvorens tot ontslag over te gaan (4);*
- *Sociale overwegingen, leeftijd of lengte dienstverband dienen waar mogelijk een rol te spelen in de beslissing om individuen te ontslaan (2);*
- *De mate van bekwaamheid van de werknemer of overtolligheid zijn adequate en voldoende gronden voor ontslag (0).*

***Item 7: Compensatie voor onredelijk ontslag, uitgedrukt in aantalmaandsalarissen***

*≤3 (0), ≤8 (1), ≤12 (2), ≤18 (3), ≤24 (4), ≤30 (5), >30 (6)*

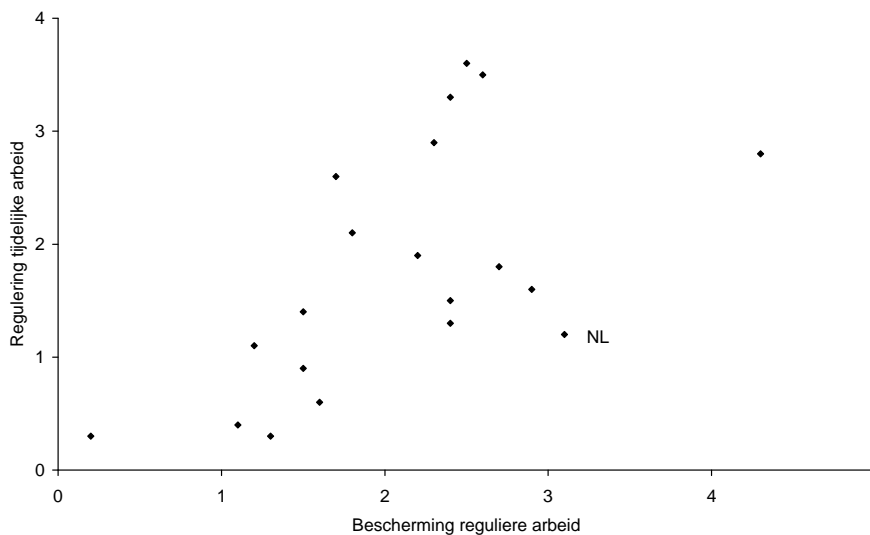
**Dichotomie gaat schuil achter gemiddelde.** Volgens de OESO indicator behoort Nederland tot de middenmoot waar het gaat om de striktheid van het totale stelsel van ontslagbescherming, zie figuur 3. Hierachter gaat echter een relatief strikte ontslagbescherming schuil voor vaste contracten in combinatie met weinig regelgeving rond tijdelijke contracten, zie figuur 4.

**Figuur 3** OESO indicator van ontslagbescherming



Bron: OESO (2004).

**Figuur 4** Ontslagbescherming voor vaste contracten in combinatie met weinig regelgeving rond tijdelijke contracten

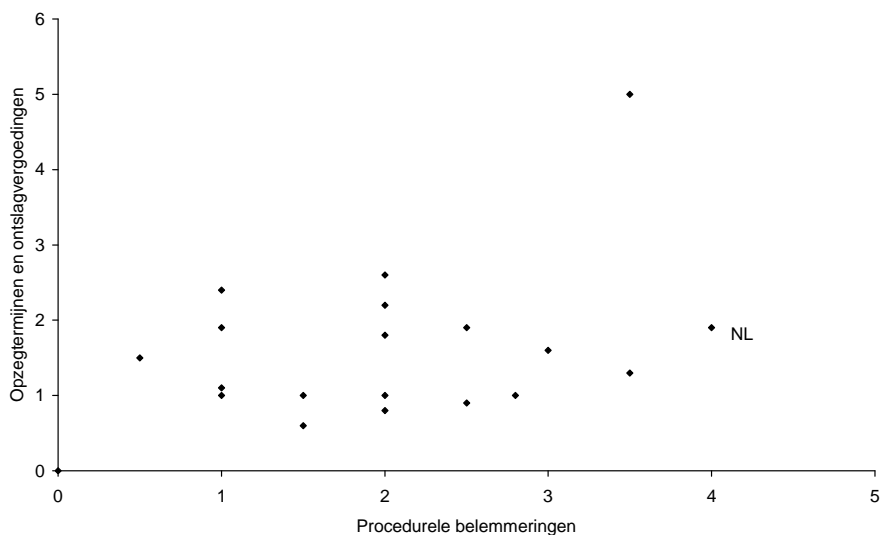


Bron: OESO (2004).

**Hoge procedurekosten en hoge vergoedingen bij lange baanduren.** De hoge score voor vaste contracten hangt vooral samen met hoge procedurele belemmeringen (figuur 5) en met hoge ontslagvergoedingen voor werknemers met lange dienstverbanden (figuur 6). De hoge procedurele belemmeringen komen grotendeels voort uit de noodzaak om vooraf toestemming te vragen voor ontslag. Werkgevers die vooraf toestemming vragen kunnen terecht bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) die een preventieve toets uitvoert. Het CWI stelt geen ontslagvergoeding vast, maar geeft de werknemer wel een opzegtermijn. Een werkgever kan er echter ook voor kiezen om de CWI procedure af te kopen door naar de kantonrechter te gaan. Hij of zij laat de arbeidsrelatie ontbinden en betaalt daarvoor een 'schadevergoeding' (de ontslagvergoeding). De CWI route duurt langer dan de route langs de kantonrechter, maar de werkgever heeft naast het salaris tijdens de opzegtermijn meestal geen grote kosten, daar waar de kantonrechter een ontslagvergoeding toekent aan de ex-werknemer. Kleine bedrijven kiezen vaker voor de CWI route en grote bedrijven kiezen vaker voor de kantonrechter route. In beide gevallen neemt de 'vergoeding' toe met het aantal dienstjaren. Bij het CWI stijgt de opzegtermijn met het aantal dienstjaren, en bij de kantonrechter stijgt de ontslagvergoeding met het aantal dienstjaren (via de zogenaamde ABC-formule, waarbij A het salaris is, B de duur van het dienstverband en C een correctiefactor, zie ook Deelen *e.a.* (2006). Het resultaat hiervan is met name een relatief hoge vergoeding bij lange baanduren.

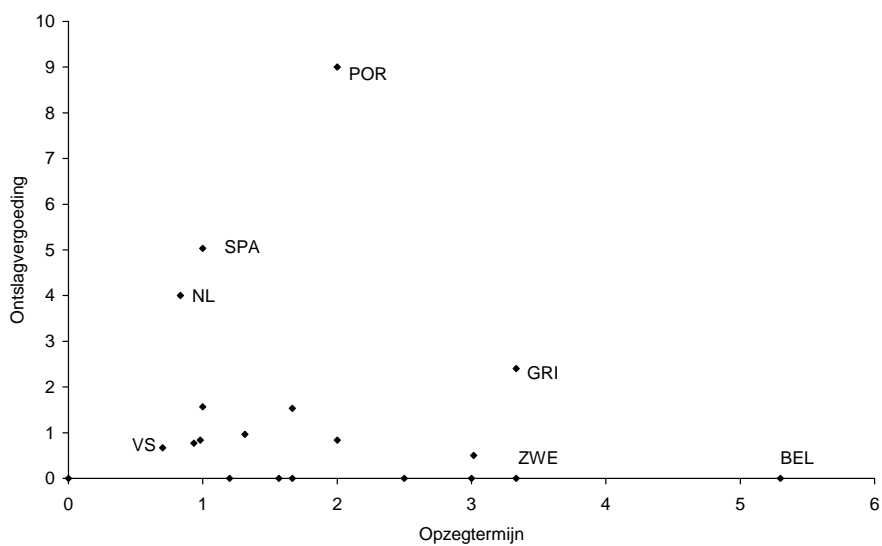
**Implicaties voor Nederland** De relatief stringente bescherming van vaste contracten beperkt de doorstroming. Mannen van middelbare leeftijd profiteren, maar nieuwkomers en vrouwen ondervinden hier nadeel van. Let wel, de doorstroming (van en naar de werkloosheid) is al relatief laag in Nederland. Het is de vraag of de deregulering van tijdelijke arbeid de positie van de nieuwkomers en vrouwelijke werknemers heeft verbeterd, alhoewel de studie van Zijl (2006) suggereert dat hun kans op werk hierdoor is gestegen (maar niet de kans op een vast contract). Verder wordt het stelsel gekenmerkt door hoge procedurele kosten, die een negatief effect hebben op de werkgelegenheid.

**Figuur 5** Samenhang vaste contracten met procedurele belemmeringen



Bron: OESO (2004).

**Figuur 6** Samenhang ontslagvergoedingen en dienstverband



Bron: OESO (2004).

## 5 Hervormingsopties

Gegeven de bovenstaande inzichten komen wij hieronder tot een aantal hervormingsopties die het in onze ogen verdienen om nader verkend te worden. Wij geven hieronder alleen een kwalitatieve analyse. In kader 2 beneden worden wel enkele simulatieresultaten gepresenteerd van hierop geïnspireerde varianten met een model dat is gekalibreerd op Nederlandse data (de varianten komen uit Jongen en Visser 2007).

**Beperken van de bescherming van reguliere contracten.** De casus voor beperking van de bescherming van reguliere contracten lijkt vanuit het oogpunt van efficiency niet zo sterk. De empirie suggereert immers dat het saldo-effect op de werkgelegenheid en de productiviteit vermoedelijk beperkt zijn. Toch moeten we hier enkele kanttekeningen bij maken. De verzekeringswinst van ontslagbescherming is waarschijnlijk minder geworden door de stijging van de welvaart (werknemers kunnen meer risico zelf dragen) en de stijging in de arbeidsparticipatie van vrouwen (gezinnen zijn minder afhankelijk van één inkomen). Verder maken de toenemende globalisering en wellicht een groter belang van de adoptie van nieuwe technologieën de kosten van ‘sclerosis’ hoger. Voorts is efficiency wellicht niet de belangrijkste motivatie om de bescherming van reguliere contracten te beperken. De verdelingseffecten zijn vermoedelijk belangrijker. Minder bescherming van reguliere contracten zal de kansen op werk van insiders en outsiders meer gelijk trekken. Dit kan ook de efficiency ten goede komen, omdat de groepen die per saldo hinder lijken te ondervinden, nieuwkomers en vrouwen die tijdelijk niet participeren, een steeds groter deel zijn gaan uitmaken van de beroepsbevolking. Er bestaat echter wel een risico dat de netto arbeidsparticipatie van oudere werknemers af zal nemen. Zij worden eerder ontslagen, en het is de vraag in hoeverre zij ook weer sneller een andere baan vinden. Hier moeten we echter een verschil maken tussen de korte en de lange termijn. Op de lange termijn is het aannemelijk dat de lonen van oudere werknemers zullen dalen door minder bescherming, waardoor zij minder snel worden ontslagen en eerder worden aangenomen. Bovendien kunnen toekomstige ouderen zich wapenen tegen een grotere kans op ontslag door meer te investeren in hun menselijk kapitaal of eerder om te zien naar een andere baan. Het lange termijn effect van minder bescherming voor de netto arbeidsparticipatie oudere werknemers lijkt daarmee gunstiger dan het korte termijn effect.

**Procedurekosten beperken.** Een andere interessante beleids optie is het vervangen van procedures door prijzen. Een belangrijke doelstelling van

de procedures lijkt het tegengaan van een te grote instroom in de sociale zekerheidsregelingen. De administratieve kosten hiervan zijn echter aanzienlijk. Een mogelijkheid om op deze administratieve kosten te besparen is het vervangen van deze procedures door een ontslagbelasting. Net als bij de CWI route en de kantonrechter route kan daarbij nog steeds rekening worden gehouden met verschillen in de maatschappelijke kosten bij verschillende individuen, en met eventuele additionele maatschappelijke kosten bij collectief ontslag.<sup>6</sup> Zo is het denkbaar dat de ontslagbelasting voor jongeren kleiner is omdat zij vaak nog geen aanspraak kunnen maken op de WW, en voor ouderen hoger omdat hun werkloosheidsduur langer is. Voor zover het kosteneffectief is, kan er bij de ontslagbelasting ook rekening worden gehouden met de inspanning van de werkgever om de maatschappelijke kosten van ontslag te beperken, bijvoorbeeld de mate waarin de werkgever de werknemer de mogelijkheid heeft geboden om scholing te volgen. Nu wordt een groot gedeelte van de procedurekosten gedragen door de overheid, waardoor er met name bij de overheid een kostenbesparing zal optreden. Voor de werkgever en werknemer kunnen er echter ook kostenbesparingen optreden. De overheid kan de budgettaire besparing teruggeven via bijvoorbeeld een lagere WW premie.

**Meer maatwerk.** Op dit moment zijn er uniforme regels voor ontslag voor het grootste deel van de werknemers en sectoren. Voor sommige groepen werknemers/sectoren heeft ontslagbescherming echter meer waarde dan voor andere, bijvoorbeeld omdat specifieke kennis en specifieke vaardigheden een grotere rol spelen. Een optie is dan om werknemers en werkgevers meer ruimte te geven bij het bepalen van de ontslagbescherming in het totale pakket van arbeidsvoorwaarden.

Indien bepaalde hervormingsrichtingen aantrekkelijk worden geacht, is het de vraag hoe te komen van het huidige stelsel naar het nieuwe. Dit vraagt om een politiek economische analyse van hervormingen, zoals bijvoorbeeld is verricht door Gilles Saint-Paul (2002). Zoals bij iedere hervorming hebben we hier te maken met winnaars en verliezers en het zal niet meevallen de status quo te doorbreken, zie bijvoorbeeld de recente patstelling bij de SER. Daarom moet nagedacht worden over het transitie-

---

<sup>6</sup> Wanneer bedrijven worden afgerekend op individuele ontslagen dan betekent dit wel een extra belasting voor 'dynamische' sectoren, waar werknemers snel in- en uitstromen. Het is zinnig hen af te rekenen op het feit dat ze veel werknemers de sociale zekerheid in sturen, maar zij worden niet beloond voor het feit dat zij ook weer snel mensen aannemen uit de sociale zekerheid. Om ook het externe effect bij aanneme te internaliseren is dan wellicht een 'statiegeldsysteem' wenselijk, waarbij werkgevers enerzijds een boete betalen als ze iemand ontslaan naar de sociale zekerheid maar anderzijds een bonus krijgen als ze iemand aannemen uit de sociale zekerheid.

pad. Wat doen we bijvoorbeeld met de huidige generatie ouderen die zich minder eenvoudig kunnen aanpassen aan de gewijzigde instituties? Deze en andere relevante vragen verdienen aandacht bij de concrete invulling van hervormingen. De bovenstaande opties geven de richting aan waarin het stelsel zich daarbij zou kunnen bewegen.

### **Effecten ontslagbescherming gemodelleerd**

*Jongen en Visser (2007) simuleren enkele beleidsopties voor ontslagbescherming in een klein model voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Het model wordt gekenmerkt door een vintage productiestructuur, wat leidt tot endogene baancreatie en -vernietiging, specifieke investeringen door de werknemer, wat het effect op de productiviteit ambigu maakt en drie vormen van ontslagbescherming, te weten ontslagkosten, ontslagbelastingen en ontslagvergoedingen (voor een uitgebreide beschrijving van het model, de kalibratie en de simulatieresultaten zie verder Jongen en Visser (2007)). In dit model simuleren zij twee varianten ontleend aan de hervormingsopties die in de hoofdttekst worden besproken: 1) een lagere ontslagvergoeding en 2) procedures vervangen door prijzen. Onderstaande tabel geeft de kwantitatieve effecten op enkele relevante variabelen.*

*Kwantitatieve effecten op enkele relevante variabelen*

Variabele	Werkgelegenheid		Productiviteit	Consumptie
	Uitstroom	Instroom		
% mutaties				
Ontslagvergoeding – 6 –45%	19	1	0	0
Ontslagkosten – 40% gecombi- neerd met 50% premedifferentiatie in de WW premie	– 3	1	0	1

*Een korte toelichting per variant:*

- 1. Het beperken van de ontslagvergoeding verlaagt de loonkosten en vergroot daardoor de kans op een baan voor outsiders. De ontslagkans daalt omdat het voor werknemers minder aantrekkelijk wordt om te worden ontslagen. De werkgelegenheid stijgt licht. De consumptiemogelijkheden veranderen niet noemenswaardig, meer reallocatie betekent meer zoekkosten, dit doet de winst door meer werkgelegenheid grotendeels teniet.*
- 2. De ontslagkosten worden beperkt en er wordt een systeem van premiedifferentiatie ingevoerd (ter grootte van 50 procent van de WW premie). Per saldo daalt ook bij deze variant de ontslagkans, en stijgt de aannemekans licht. Er is geen noemenswaardig effect op de werkgelegenheid en de productiviteit, maar de consumptie kan licht stijgen, er worden minder consumptiemogelijkheden verspilt aan kostbare procedures.*

## 6 Tot besluit

Ontslagbescherming is in hoge mate een ‘enerzijds-anderzijds’ verhaal. Dit geldt zowel voor de theorie als voor de empirie. Sommige resultaten zijn echter robuust, zoals het negatieve effect van stringente ontslagbescherming op de doorstroming en de verdelingseffecten. Ook de hoge procedurele kosten van het huidige stelsel lijken onomstreden. Op basis hiervan komen wij tot enkele hervormingsopties die de moeite van het overwegen waard zijn. We moeten echter wel concluderen dat we meer niet dan wel weten over de effecten van ontslagbescherming. Veel beweringen over het saldo effect van ontslagbescherming op bijvoorbeeld werkgelegenheid en productiviteit lijken dan ook met name een reflectie van de prior van de onderzoeker. Ook blijven nog veel vragen onbeantwoord. Wat is de verzekeringswinst van ontslagbescherming? Wat is het effect op de productiviteit? Wat is de optimale combinatie van WW en ontslagbescherming? Nader onderzoek is nodig om deze en andere prangende vragen omtrent ontslagbescherming te beantwoorden.

### Auteurs

De auteurs zijn allen verbonden aan het Centraal Planbureau te Den Haag. Egbert Jongen (e-mail: E.L.W.Jongen@cpb.nl) en Ruud de Mooij zijn ook verbonden aan Netspar en Ruud de Mooij is verder nog verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, het Tinbergen Instituut en CESifo. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op Deelen e.a. (2006) en het speciaal onderwerp “Ontslagbescherming” in CPB(2006). E-mail: Anja Deelen (A.P.Deelen@cpb.nl), Egbert Jongen (E.L.W.Jongen@cpb.nl), Ruud de Mppij (R.A.de.Mooij@cpb.nl) en Sabine Visser (S.S.Visser@cpb.nl).

### Literatuur

- Bartelsman, E. en J. Hinloopen, 2005, Unleashing animal spirits: investment in ICT and economic growth in Soete, L. and B. ter Weel (eds.), *The Economics of the digital economy*, Edward Elgar, te verschijnen.
- 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*, vol. 56 nr. 4: 621-642.
- Belot, M., Boone, J. en J. van Ours, 2006, Welfare effects of employment protection, *Economica*, te verschijnen.
- Bertola, G., 2004, A pure theory of job security and labour income risk, *Review of Economic Studies*, vol. 71: 43-61.



- Blanchard, O. en J. Tirole, 2004, Redesigning the employment protection system, *De Economist*, vol. 127 nr. 1: 1-20.
- Caballero, R., D. Cowan, E. Engel en A. Micco, 2004, Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility, Economic Growth Center Discussion Paper 893, Economic Growth Center, New Haven.
- Caballero, R. en M. Hammour, 1998, Jobless Growth: Appropriability, Factor Substitution, and Unemployment, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 48: 51-94.
- CPB, 2006, *Centraal Economisch Plan 2006*, CPB, Den Haag.
- Deelen, A., Jongen, E. en S. Visser, 2006, Employment protection legislation: Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document 135.
- Fella, G., 2006, Optimal severance pay in a matching model, mimeo, Queen Mary, University of London, London.
- Gómez-Salvador, R., J. Messina en G. Vallanti, 2004, Gross job flows and institutions in Europe, ECB Working Paper 318, ECB, Frankfurt.
- Graafland, J., 1990, *Persistent Unemployment, Wages and Hysteresis*, Wibro Dissertatiedukkerij, Helmond.
- Hassink, W., 1999, De rol van leeftijd bij de ontslagbeslissing, *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4235: 947-951.
- Hassink, W., A. Roorda en A. Reitsma, 1998, Gedwongen Ontslag via Kantonrechter of RDA: Een Economische Analyse, *Sociaal Maandblad Arbeid*, vol. 53 nr. 10: 440-48.
- Heckman, J. en C. Pagés, 2000, The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets, NBER Working Papers 7773, NBER, Cambridge.
- Hopenhayn, H. en R. Rogerson, 1993, Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis, *The Journal of Political Economy*, vol. 101 nr. 5: 915-938.
- Jongen, E. en J. Graafland, 1998, Vouchers for the long-term unemployed: A simulation analysis with MIMIC, CPB Research Memorandum 139, Den Haag.
- Jongen, E. en S. Visser, 2007, Exploring the ambiguous impact of EPL on employment and productivity, mimeo, CPB, The Hague.
- Lazear, E., 1990, Job Security Provisions and Employment, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105 nr. 3: 699-726.
- Lindbeck, A. en D. Snower, 1988, *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, Cambridge.
- Lindbeck, A. en D. Snower, 2001, Insiders versus Outsiders, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 15 nr. 1: 165-188.
- Ljungqvist, L., 2002, How Do Lay-off Costs Affect Employment?, *The Economic Journal* vol. 112 nr. 482: 829-853.
- MacLeod, W., 2005, Regulation or markets? The case of employment contracts, CESifo Economic Studies, 51: 1-46, CESifo, Munich.
- Nickell, S., 1997, Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 nr. 3: 55-74.

- Nickell, S. en R. Layard, 1999, Labour Market Institutions and Economic Performance in Ashenfelter, O. and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, vol. 3c, North Holland, Amsterdam.
- OECD, 2004, *OECD Employment Outlook 2004*, Paris.
- OECD, 2006, *Labour Force Statistics*, August 2006, OECD, Paris.
- Pissarides, C., 2001, Employment protection, *Labour Economics*, vol. 8: 131-159.
- Pissarides, C., 2004, Consumption and savings with unemployment risk: Implications for optimal employment contracts, IZA Discussion Paper 1183, IZA, Bonn.
- Saint-Paul, G., 1995, Efficiency Wage, Commitment and Hysteresis, *Annales d'Économie et de Statistique*, nr. 37/38: 39-53.
- Saint-Paul, G., 2002, The Political Economy of Employment Protection, *Journal of Political Economy*, vol. 110 nr. 3: 672-701.
- Scarpetta, S., 1996, Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on unemployment: A Cross-Country Study, *OECD Economic Studies*, nr. 26, 1996/1.
- Scarpetta, S., P. Hemmings, T. Tressel en J. Woo, 2002, The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data, OECD Working Paper 329, OECD, Paris.
- Wolfers, J., 2005, Measuring the Effect of Employment Protection on Job Flows: Evidence from Seasonal Cycles, *Computing in Economics and Finance*, nr. 98.
- Zijl, M., 2006, *Economic and Social Consequences of Temporary Employment*, Tinbergen Institute Research Series no. 380, Tinbergen Institute, Amsterdam.