

Deense flexicurity is geen Europees wondermiddel

In Denemarken heeft de combinatie van *flexibility* van de arbeidsmarkt en *security* voor werknemers – het *flexicurity* model – geleid tot grote economische successen. Wat is het Deense geheim, en kunnen andere Europese landen dit kopiëren?

De Deense economie doet het erg goed. De economische groei in zowel 2005 als 2006 bedroeg meer dan drie procent. De werkloosheid is inmiddels gezakt tot onder de vier procent en ligt daarmee niet alleen ver beneden het gemiddelde in het euro-gebied (zie figuur 1), maar ook lager dan in de VS en vrijwel alle andere industrielanden. Bovendien laten de begroting en de lopende rekening al jarenlang aanzienlijke overschotten zien (IMF, 2006). Hoewel de economieën van veel Europese lidstaten momenteel aantrekken, zijn er maar weinig landen die op dergelijke prestaties kunnen bogen. Op zoek naar factoren waarop Denemarken afwijkt van andere landen vinden we een ongebruikelijk arbeidsmarktmodel, samengevat met de term *flexicurity*.

Wat is flexicurity?

Het Deense model bestaat uit drie elementen. Het eerste is een flexibele arbeidsmarkt. Hoe flexibel een arbeidsmarkt is, kan worden uitgedrukt door de mate waarin wetgeving de factor arbeid beschermt. De OESO heeft daarvoor een index ontwikkeld die laat zien dat qua ontslagbescherming Denemarken zich tussen de VS en continentaal Europa bevindt (zie figuur 2). Dit betekent in de praktijk dat Deense werkgevers relatief gemakkelijk personeel kunnen laten afvloeien. Dat geldt overigens niet alleen voor de private sector, maar ook voor de Deense overheid. De verklaringen hiervoor zijn niet eenduidig, maar wel staat vast dat dit geen recent fenomeen is. Denemarken heeft altijd een lage arbeidsbescherming gekend. Waar in andere landen geleidelijk, en vooral in de tweede helft van de 20e eeuw, de ontslagbescherming sterk is toegenomen, is dit proces in Denemarken grotendeels achterwege gebleven. Dit wordt wel in verband gebracht met de openheid van de economie, het grote aandeel van het midden- en kleinbedrijf – Denemarken heeft een relatief gering aantal grote bedrijven – en een sterke oriëntatie op landbouw en visserij. Voor kleine bedrijven die opereren in een sterk fluctuerende marktomgeving zou een rigide arbeidsmarkt wetgeving sneller tot grote verliezen en bedrijfssluitingen leiden. Dit verklaart de sociale acceptatie van een flexibele arbeidsmarkt.

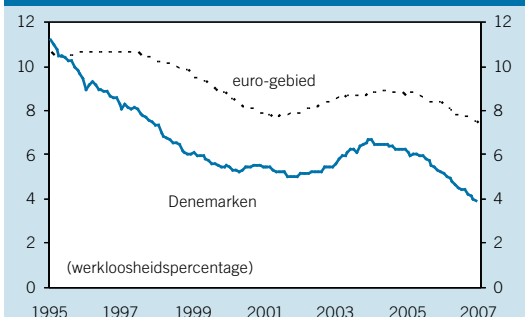
Het tweede element is een uitgebreid sociaal vangnet. Gemiddeld bedraagt de werkloosheidsuitkering circa tachtig procent van het laatstverdiende inkomen – hoewel er een bovengrens bestaat. Dit percentage is één van de hoogste in Europa. Dit betekent dat, hoewel de zekerheid van een baan geringer is dan elders, de zekerheid van een (redelijk) inkomen daar tot op zekere hoogte los van staat. Het derde onderdeel van flexicurity betreft een sterk activerend arbeidsmarktbeleid. Er bestaat een complex van arbeidsmarktprogramma's dat erop is gericht de (her)integratie van werklozen in de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Deze programma's treden al snel na het begin van werkloosheid in werking, in veel gevallen al na drie maanden. Als gevolg hiervan is de langdurige werkloosheid in Denemarken laag. Deze activeringsprogramma's zijn echter kostbaar, en Denemarken bevindt zich aan de top in termen van de uitgaven voor deze programma's per hoofd van de bevolking (figuur 2), terwijl ook de belastingdruk hoog is.

Werkgelegenheidseffecten

De drie elementen van flexicurity hebben ieder een verschillend effect op de werkgelegenheid. Het eerste onderdeel, arbeidsmarktflexibiliteit, heeft een positief effect in de zin dat werkgevers gemakkelijk personeel aannemen vanuit de zekerheid dat ze het werknemersbestand eveneens relatief eenvoudig en zonder veel kosten kunnen inkrimpen. Deze flexibiliteit verlaagt de structurele werkloosheid. Activerend arbeidsmarktbeleid, heeft een tweeledig effect. Cursussen en training die werklozen beter in staat stellen weer aan het productieproces deel te nemen, verlagen de structurele werkloosheid. Hierbij moet verder worden bedacht dat deelname aan om- en bijscholingsprogramma's de werkloosheidscijfers ook direct omlaag brengt aangezien deze groep in de statistieken vaak niet als werkloos

figuur 1

Werkgelegenheid: Denemarken vs. euro-gebied



PAUL HILBERS

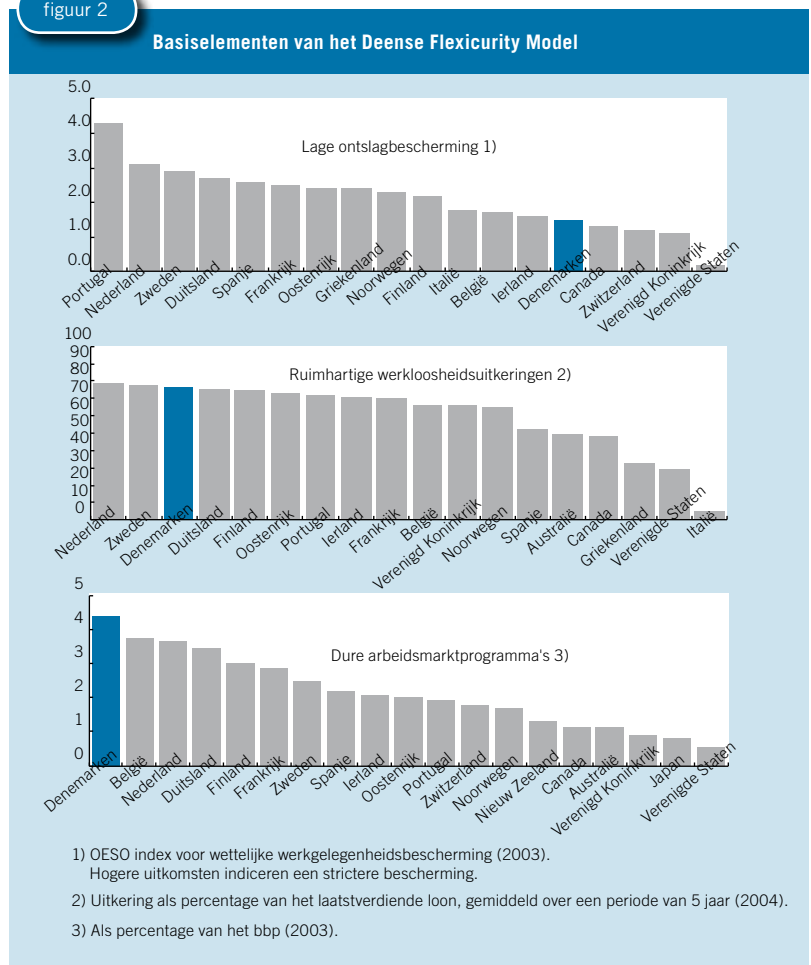
Adviseur bij het Internationaal Monetair Fonds in Washington

wordt aangemerkt. Anderzijds brengen de arbeidsmarktprogramma's kosten met zich mee, en daarmee een verhoging van de belastingdruk op arbeid die negatief kan uitwerken op de werkgelegenheid. Een genereus sociaal vangnet heeft in beginsel een negatief effect op de structurele werkloosheid, aangezien het leidt tot een verlaging van de bereidheid om werk te zoeken en te accepteren.

Flexibility wondermiddel voor Europa?

Niettemin is het economische succes van Denemarken indrukwekkend, en dat roept de vraag op of andere landen Denemarken zouden kunnen navolgen? Er is geen eenduidig antwoord, maar de volgende overwegingen zijn relevant. Denemarken kent al heel lang een flexibele arbeidsmarkt, maar de resultaten daarvan waren lang niet altijd even florissant. In het begin van de tachtiger jaren was er sprake van een economische crisis, met hoge inflatie en werkloosheid, en grote tekorten op de begroting en de lopende rekening. Een combinatie van een langdurig volgehouden macro-economisch stabilisatieprogramma en een reeks van structurele hervormingen bracht uiteindelijk een ommekeer teweeg (IMF, 2006). Onderdeel daarvan vormden een aanscherping van het arbeidsmarktbeleid door middel van strakkere criteria voor werkloosheidsuitkeringen, kortere maximum periodes voor deelname aan activeringsprogramma's, en een versobering van uitkeringen. Verder is het van belang te constateren dat ook andere landen in Europa succesvol zijn geweest in het stimuleren van de groei en het verlagen van de werkloosheid, maar dan met sterk verschillende sociale en arbeidsmarktmodellen. Een goed voorbeeld is buurland Zweden, dat in zekere opzichten op Denemarken lijkt (grote publieke sector, hoge belastingdruk, uitgebreide sociale programma's), maar een veel minder flexibele arbeidsmarkt heeft (figuur 2). Ook het zogenaamde Angelsaksische model toegepast door Engeland en Ierland, dat wordt gekenmerkt door relatief beperkte ontslagbescherming en uitkeringen, heeft geresulteerd in een sterke verlaging van de werkloosheid. Afgezien van deze overwegingen, is er nog een reden om sceptisch te staan tegenover de toepasbaarheid van flexicurity voor de rest van Europa, en dat heeft te maken met de kosten. Genereuze sociale zekerheid en uitvoerige arbeidsmarktprogramma's kosten geld. Dit geld moet worden opgebracht uit belastingen en premies en die zijn in Denemarken dan ook relatief hoog. Deze leiden in het bijzonder tot een hoge wig, met een negatief effect op zowel arbeidsvraag als -aanbod. Het IMF heeft hier recent onderzoek naar gedaan (Zhou, 2007), waaruit bleek dat bijvoorbeeld de toepassing van het flexicurity model voor Frankrijk zeer duur zou uitpakken: de wig zou kunnen toenemen tot zeventig procent. Tegelijkertijd bleek uit de simulatie dat de reductie in structurele werkloosheid in Frankrijk zeker gedurende de eerste jaren beperkt zou uitvallen: zo zou het gemiddeld circa zeven jaar duren voordat het werkloosheidspercentage met één procentpunt zou zijn gedaald.

figuur 2



Afsluitende opmerking

De hoge uitkeringen en het dure arbeidsmarktbeleid maken het flexicurity model in zijn Deense vorm ongeschikt voor landen in Europa met een hoge initiële werkloosheid en kwetsbare overheidsfinanciën. De noodzakelijke verhoging van de belastingdruk, en in het bijzonder de wig, vormt een nadeel dat niet voldoende wordt gecompenseerd door de voordelen van een flexibeler arbeidsmarkt, zeker tijdens de beginjaren van toepassing van het model. Dit betekent echter niet dat er geen aspecten van flexicurity bestaan, die de moeite van het bestuderen door andere Europese landen waard zijn. Eén daarvan is de wisselwerking tussen de bereidheid van de bevolking om een flexibele arbeidsmarkt te accepteren en het niveau van sociale zekerheid. Bij de beoordeling van flexicurity is het ook goed te beseffen dat de Denen voortdurend blijven sleutelen aan hun model, en regelmatig aanpassingen hebben geïntroduceerd om zowel de kosten te verlagen als de aansprekende werking te vergroten.

LITERATUUR

- Andersen, T., en M. Svarer (2006) *Flexicurity – The danish labour market model*. Ongepubliceerd manuscript, University of Aarhus.
- Centraal Planbureau (2005) *Het Deense flexicurity model in: Centraal Economisch Plan*, Den Haag: CPB.
- Gaard, S., en M. Kieler (2005) *Two decades of structural reforms in Denmark*. Ongepubliceerd manuscript, Finansministeriet.
- Internationaal Monetair Fonds (2006) *Landenrapport Denemarken*. Washington D.C.: IMF.
- Zhou, J. (2007) *Danish for All? Balancing flexibility with security: The flexicurity model*. Ongepubliceerd manuscript 07/36, IMF.