

# Het Deense arbeidsmarktmodel en de crisis

Denemarken is de laatste jaren vaak genoemd als gidsland als het gaat om de vormgeving van de arbeidsmarkt. Tijdens de grote recessie is de werkloosheid zoals verwacht snel opgelopen. De komende tijd zal moeten uitwijzen of het Deense model ook in staat is de werkloosheid weer snel te laten dalen als de groei aantrekt.

**H**et Deense *flexicurity*-model combineert een soepele ontslagbescherming met genereuze werkloosheidsuitkeringen en een sterke focus op activerend arbeidsmarktbeleid. Dit model was lange tijd succesvol: de werkloosheid was voorafgaand aan de recente recessie laag, evenals het aandeel langdurig werklozen. Het Deense model zal zich echter moeten bewijzen in de huidige stormachtige tijden. Zoals verwacht loopt de werkloosheid in een flexibel model snel op tijdens een recessie. Een belangrijke vraag is echter of het model ook tot een snelle daling van de werkloosheid leidt als de economische groei zich herstelt. Persistentie in de werkloosheid zou namelijk tot een onhoudbare druk op de publieke uitgaven leiden.

## Deense instituties

Hoe ziet het Deense institutionele kader eruit? Een algemeen kenmerk van de Deense arbeidsmarkt is dat zaken veelal decentraal geregeld zijn, in plaats van via nationale wetgeving. Denemarken kent een soepele ontslagbescherming. De ontslagbeschermingsindex van de OESO voor reguliere contracten bedraagt 1,5 voor Denemarken, tegen 2,7 voor Nederland. Dit betekent dat de ontslagbescherming voor werknemers met een permanente aanstelling in Nederland veel strikter is dan in Denemarken. In deze index wegen niet alleen opzegtermijn en ontslagvergoeding mee, maar ook procedurele belemmeringen bij ontslag die in Nederland een belangrijke rol spelen, maar in Denemarken niet. De Deense ontslagbescherming bestaat uit wettelijke regelingen voor kantoorpersoneel (*white collar workers*) en in cao's vastgelegde regelingen voor fabrieksarbeiders (*blue collar workers*). De ontslagregelingen voor fabrieksarbeiders zijn veelal soepel. Ook de wettelijke ontslagvergoeding voor kantoorpersoneel is beperkt van omvang: één maand salaris bij een dienstverband tot twaalf jaar, oplopend tot drie maandsalarissen bij een dienstverband van achttien jaar of meer. De achtergrond van de beperkte ontslagvergoeding ligt in de Deense bedrijfsstructuur; er zijn heel weinig grote bedrijven en kleine bedrijven hebben moeite hoge ontslagvergoedingen

op te brengen. De wettelijke opzegtermijn voor werkgevers van kantoorpersoneel is wel ruimhartig: deze bedraagt één maand bij een dienstverband tot zes maanden, maar loopt op tot zes maanden bij een dienstverband van acht en een half jaar of langer. In Nederland bedraagt de maximale wettelijke opzegtermijn sinds de introductie van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid vier maanden bij een dienstverband van vijftien jaar of langer.

De Deense werkloosheidsverzekering wordt gekenmerkt door deelname op vrijwillige basis. Ongeveer de helft van de Deense werknemers participeert in een van de werkloosheidsfondsen. Averechtse selectie speelt hierbij een rol: goede risico's verzekeren zich minder vaak dan slechte risico's. De premie wordt echter gesubsidieerd vanuit de belastinginkomsten zodat deze redelijk constant is over de tijd en identiek is voor alle fondsen. De maximale uitkeringsduur is in 2011 bekort van vier naar twee jaar. De uitkeringshoogte bedraagt negentig procent van het laatste loon, echter met een maximum van 2000 euro per maand. Na afloop van de werkloosheidsuitkering of indien men niet verzekerd is, kan men in aanmerking komen voor bijstand. Deze is echter afhankelijk van factoren als leeftijd en burgerlijke staat en bevat inkomensafhankelijke elementen. Samenvattend is de Deense uitkering bij werkloosheid alleen voor lage inkomensgroepen relatief hoog, voor modale en hoger betaalde werknemers is de uitkering als percentage van het laatst verdiende loon lager dan in Nederland.

De relatief riant werkloosheidsregeling kan het moreel gevaar van lage zoekinspanningen door werklozen met zich meebrengen. Om dit tegen te gaan is activerend arbeidsmarktbeleid een essentieel onderdeel van het Deense model. Het is gebaseerd op een stelsel van rechten en plichten dat midden jaren negentig is ingevoerd en zich richt op personen die een werkloosheidsuitkering of bijstand ontvangen. De activering varieert over leeftijdsgroepen. Werkloze jongeren krijgen opnieuw regulier onderwijs aangeboden. Werkloze 25- tot 30-jarigen krijgen binnen drie maanden een intensief activeringsprogramma aangeboden, terwijl oudere werklozen minder snel worden bediend. Het activerende arbeidsmarktbeleid is intensiever naarmate iemand langer werkloos is. Er zijn verschillende vormen van activerend arbeidsmarktbeleid. Begeleiding en het op peil brengen van kwalificaties door middel van trainingen en cursussen zijn kwantitatief het belangrijkste, maar werktraining bij bedrijfsleven of overheid en gesubsidieerde arbeid worden ook ingezet.

---

### ANJA DEELEN

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

---

### NICOLE BOSCH

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

---

### ROB EUWALS

Programmaleider bij het Centraal Planbureau en onderzoeker bij Netspar

## Deense arbeidsmarkt in internationaal perspectief

De beperkte ontslagbescherming in Denemarken weerspiegelt zich in een sterke arbeidsmarktdynamiek. Zowel het percentage indiensttredingen als baanverlatingen lag in de periode 2000–2007 net boven het niveau van de Verenigde Staten en behoorde daarmee tot de hoogste van Europa (figuur 1). Dit impliceert dat een groot deel van de Denen tijdens hun werkzame leven met werkloosheid geconfronteerd wordt, maar dat dit in het meeste gevallen slechts voor een korte periode is: de gemiddelde werkloosheidsduur in 2004–2006 bedroeg in Denemarken 4 maanden, tegen 24 maanden in Nederland. Binnen de groep werklozen is het aandeel van personen die langer dan een jaar werkloos zijn laag: 18 procent in Denemarken tegen 42 procent in Nederland in 2007. Vergeleken met Nederland was voor de recessie de gemiddelde werkloosheidsduur van 55- tot 64-jarigen kort: één jaar in Denemarken, tegen drie jaar in Nederland (Euwals *et al.*, 2009).

## Het flexicurity-model en de recessie

De financiële crisis heeft in Denemarken, zoals in veel landen, een groot effect gehad op de economische groei. De reële groei van het bbp daalde van 3,4 procent in 2006 naar –5,2 procent in 2009. Deze daling is iets scherper dan die in Nederland (van 3,4 procent naar –3,9 procent) en de Europese OESO-landen als geheel (van 3,5 procent naar –4,0 procent). Zoals te verwachten valt in een arbeidsmarkt met lage ontslagkosten, heeft de werkgelegenheid zich snel aangepast aan de lagere productie. Opvallend is dat de werkgelegenheidsaanpassing in Denemarken voornamelijk heeft plaatsgevonden langs de extensieve marge, dus in termen van personen. In landen met meer strikte ontslagbescherming zoals Nederland, Duitsland en Frankrijk verliep deze aanpassing veelal via de intensieve marge, dus door aanpassing van het aantal gewerkte uren. Figuur 2 geeft de mutatie in het bbp weer, gemeten van piek tot dal in de periode 2008–2009 op basis van kwartaaldata. De totale mutatie in werkgelegenheid is uitgesplitst naar veranderingen in gewerkte uren en aantal werknemers.

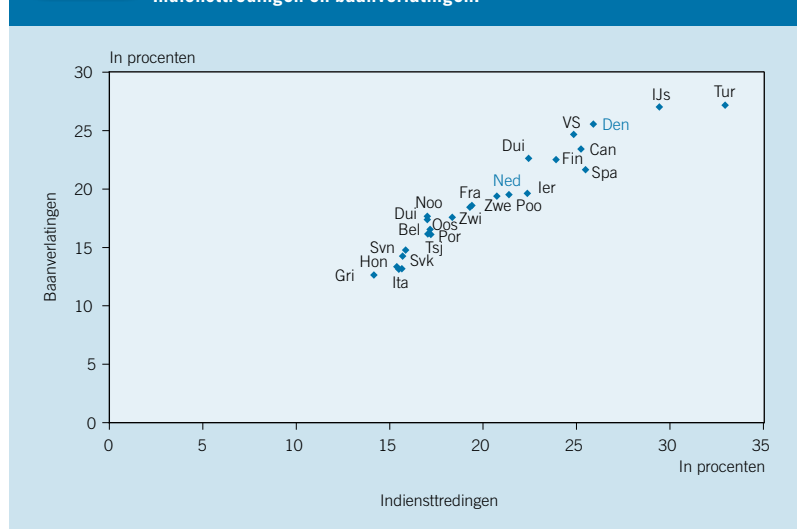
Voorafgaand aan de grote recessie was in Denemarken, net als in Nederland, sprake van krapte op de arbeidsmarkt: de werkloosheid bedroeg in 2008 slechts 3,3 procent (Nederland: 3,1 procent, Europese OESO-landen: 7,1 procent). In Denemarken hadden werkgevers moeite de juiste mensen aan te trekken, wat bedrijven ertoe aanzette werknemers vast te houden (labour hoarding), en waardoor de werkgelegenheid sneller steeg dan de productie. Tijdens de crisis was de reactie van de Deense arbeidsmarkt heel anders dan die van de Nederlandse. In Nederland hielden bedrijven hun werknemers bij voorkeur in dienst, terwijl in Denemarken bedrijven snel af wilden van de in dienst gehouden werknemers (figuur 3). In Nederland wordt het in dienst houden van werknemers tijdens

de recessie vaak in verband gebracht met de initiële krapte op de arbeidsmarkt (Bosch en Euwals, 2010). Het argument daarbij is dat werkgevers problemen voorzagen bij het aantrekken van geschikt personeel na afloop van de recessie. Daardoor hielden zij werknemers bij voorkeur in dienst, zij het vaak tegen een geringer aantal uren. Deense werkgevers volgden deze strategie niet, ondanks het feit dat de arbeidsmarkt daar aanvankelijk ook zeer krap was. De productiedaling van zes procent tussen het derde kwartaal van 2008 en het tweede kwartaal van 2009 vertaalde zich daardoor, met een vertraging van twee kwartalen, in een vrijwel even grote werkgelegenheidsdaling in personen. Het aantal deelnemers in de Deense activeringsprogramma's is tussen zomer 2008 en zomer 2010 dan ook verdrievoudigd. Ondanks de gestegen werkloosheid verwacht twee derde van de Denen bij werkloosheid binnen zes maanden een baan te vinden; binnen de Europese Unie is dit percentage alleen in Finland hoger (Eurobarometer, 2010). Ook is positief dat het aandeel van jongeren in de werkloosheid laag is vergeleken met veel andere landen.

De komende periode vormt een belangrijke test voor het flexicurity-model. Traditioneel wordt in geval van recessies strikte ontslagbescherming geassocieerd met een langzame ophop van de werkloosheid en een lange periode

Figuur 1

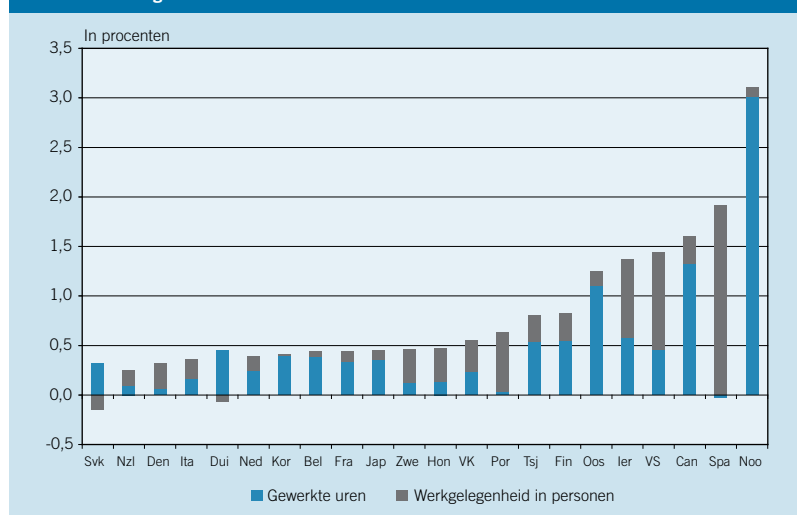
### Indiensttredingen en baanverlatingen.



Bron: OECD Employment Outlook, 2010

Figuur 2

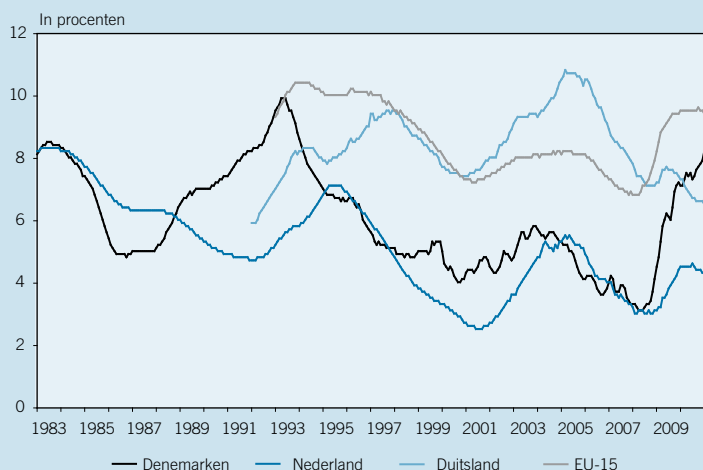
### Mate waarin de krimp in de productie zich heeft vertaald in krimp van de werkgelegenheid; decompositie in werkgelegenheid in personen en in gewerkte uren.



Bron: OECD Employment Outlook, 2010

Figuur 3

Werkloosheidspercentage in Denemarken, Nederland, Duitsland en EU-15 (januari 1983 – januari 2011).



Bron: Eurostat

van herstel, terwijl flexibele arbeidsmarkten hun werkloosheid snel zien stijgen maar ook snel uit het dal opklimmen. De grote vraag is of de werkloosheid in Denemarken even snel zal dalen als zij is opgelopen. Voorsnog heeft het Deense werkloosheidspercentage nog geen daling ingezet, terwijl de omslag naar een daling in Nederland en Duitsland wel al gemaakt is (figuur 3). Een cruciale vraag daarbij is of het activerende arbeidsmarktbeleid zijn effectiviteit behoudt en de baancreatie op gang blijft, zodat voorkomen wordt dat het aandeel langdurig werklozen sterk oploopt. Langdurige werkloosheid kan immers leiden tot depreciatie van menselijk kapitaal. Ook is er het gevaar van persistentie van de werkloosheid, waarbij deze lange tijd hoog blijft, zoals in Nederland in de jaren tachtig. Persistente werkloosheid draagt in Denemarken het gevaar in zich dat uitkeringen en activerend arbeidsmarktbeleid een te groot beslag op de publieke uitgaven kunnen gaan leggen.

Er zijn aanwijzingen dat de effectiviteit van het Deense activerende arbeidsmarktbeleid inderdaad is afgenomen (Andersen, 2011). Het aantal te bemiddelen werkzoekenden is sterk gestegen waardoor de tijdigheid van de bemiddeling onder druk is komen te staan. Doordat het aantal vacatures lager is, is het bovendien moeilijker om werklozen in een nieuwe baan geplaatst te krijgen. Voorts is de samenstelling van de populatie in de activeringsprogramma's gewijzigd. Voorheen waren minder gekwalificeerde werkzoekenden sterk vertegenwoordigd, nu maken ook de beter gekwalificeerden deel uit van de te bemiddelen groep (Andersen, 2011). Voorheen was langer dan een jaar werkloos zijn een indicatie dat een werkzoekende niet wilde werken of dat zijn kwalificaties niet in orde waren, maar zo duidelijk ligt dat nu niet meer. Een hoog niveau van activering gaat onder deze omstandigheden al snel gepaard met een groot "dood gewicht" (*deadweight loss*). Dit betekent dat het geld niet efficiënt wordt besteed omdat het naar een groep gaat die naar verwachting op eigen kracht ook wel in staat is een nieuwe baan te vinden. Volgens Andersen (2011) is de uitstroom naar werk van werklozen die minimaal twaalf maanden hebben deelgenomen aan een activeringsprogramma flink gedaald door de recente recessie. Begin 2007 had nog circa 55 procent van deze groep twaalf maanden na aanvang van het activeringsprogramma een baan gevonden, begin 2009 was dit gedaald naar ruim dertig procent. Doordat de baanvindkansen zijn gedaald vergt de uitstroom van werklozen naar werk meer tijd. Desondanks was de uitstroom nog steeds aanzienlijk; van alle mensen die in het derde kwartaal van 2009 werkloos zijn geworden had zestig procent na dertien weken een baan gevonden.

### Evaluatie Deense model

Het is te vroeg om definitief de balans op te maken, maar een aantal sterke en kwetsbare kanten zijn toch al duidelijk. Een sterk punt is dat, ondanks dat de

Deense werkloosheid sterk is opgelopen, deze toch nog laag is vergeleken met het OESO-gemiddelde. De baanvindkansen zijn gedaald, maar zijn toch nog steeds substantieel, waardoor de werkloosheidsduur beperkt blijft. De baanzekerheid zoals Denen die percipiëren, is ook tijdens deze crisis een van de hoogste van Europa (Eurobarometer, 2010). Het aandeel van jongeren in de werkloosheid is laag vergeleken met landen die een strikte ontslagbescherming kennen. Maar er zijn ook kwetsbare kanten. Met zijn uitgebreide werkloosheidsregeling heeft Denemarken een effectief stelsel van activerend arbeidsmarktbeleid nodig om het morele gevaar van lage zoekinspanningen het hoofd te bieden. De effectiviteit van het activerende arbeidsmarktbeleid lijkt de afgelopen periode echter te zijn afgenomen. Handhaving van het hoge niveau van baancreatie is noodzakelijk om te zorgen dat de werkloosheid kortdurend blijft en persistentie ervan wordt voorkomen. Lukt dit niet, dan zou het stelsel financieel onhoudbaar kunnen worden. De komende jaren moeten uitwijzen of de werkgelegenheid zich herstelt.

### Conclusies

Omdat het Deense flexicurity-model lange tijd als voorbeeld werd gesteld vanwege zijn lage werkloosheid en hoge baancreatie, is het interessant om te zien hoe het model zich handhaaft in tijden van recessie. De Deense werkloosheid is snel opgelopen, maar een sterk punt is dat het werkloosheidsniveau toch nog laag is vergeleken met het OESO-gemiddelde. Een ander sterk punt is dat de dynamiek op de arbeidsmarkt redelijk op peil is gebleven, in de zin dat de baanvindkansen nog altijd substantieel zijn. Wat dat betreft reageert de Deense arbeidsmarkt tot nu toe redelijk volgens de verwachtingen van een flexibel model. Het Deense werkloosheidspercentage heeft echter nog geen daling ingezet, terwijl de omslag naar een daling in Nederland en Duitsland wel al is gemaakt. De grote test van het flexicurity-model is of de komende jaren de werkloosheid net zo snel zal dalen als zij is gestegen, zodat langdurige werkloosheid en onhoudbare uitgaven aan bemiddeling en werkloosheidsuitkeringen worden voorkomen. Een hoog niveau van baancreatie is hiervoor noodzakelijk.

### LITERATUUR

- Andersen, T.M. (2011) *A flexicurity labour market in the great recession – the case of Denmark*. Paper voorbereid voor de CPB-ROA-conferentie Flexibiliteit van de Arbeidsmarkt, 20–21 januari, Den Haag.
- Bosch, N.M en R. Euwals (2010) *Gevolgen crisis voor arbeidsmarkt vallen vooralsnog mee*. In: Koninklijke Vereniging van Staatshuishoudkunde, *KVS Jaarboek 2009/2010*, Den Haag: Sdu, 67-78.
- Eurobarometer (2010) *Flash Eurobarometer - monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union*. *Flash EB Series*, 289.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009) *Rethinking retirement*. *CPB Special Publication*, 2009(80).