



## Twijfel bij het Deense voorbeeld

Het Deense model vervult een voorbeeldfunctie in de huidige discussies over het arbeidsmarktbeleid. Het oogmerk is om de arbeidsmarkt meer flexibel te maken: van baanzekerheid naar werkzekerheid. Vanwege allerlei nadelen en institutionele verschillen verdient het Deense model in ons land geen gekopieerde navolging.

Voor het economisch beleid in ons land wordt vaak inspiratie gezocht bij voorbeelden uit andere landen. Recentelijk geldt dit voor het innovatie- en kennisbeleid in Finland, en voor het arbeidsmarktbeleid in Denemarken. Dit artikel stelt zich de vraag wat we van het Deense model kunnen leren om de arbeidsmarkt in ons land beter te doen functioneren. Naar aanleiding van het Deense voorbeeld worden twee regelingen momenteel in onderling verband veel bediscussieerd. Dit zijn de werkloosheidsvoorzieningen en de ontslagbescherming. Ontslagbescherming maakt het voor werkgevers kostbaar om personeel te ontslaan zodat het voor degenen met een vaste baan een zekere mate van baanzekerheid biedt. Nadeel is dat werkgevers vanwege de hoge kosten en de onvolledige informatie die inherent is aan het

aangaan van arbeidsrelaties, zeer kritisch zijn bij het aannemen van nieuwe werknemers. Zo versterkt de ontslagbescherming de tweedeling tussen *insiders* en *outsiders* op de arbeidsmarkt. Dit nadeel kan worden opgevangen door de ontslagbescherming te verminderen zodat de flexibiliteit op de arbeidsmarkt toeneemt. Een versoepeling van de ontslagbescherming impliceert wel dat er goede voorzieningen moeten zijn voor degenen die werkloos raken. Dit betreft niet alleen een goede inkomensregeling maar ook het vooruitzicht snel een nieuwe passende baan te kunnen vinden. In plaats van baanzekerheid is er dan sprake van werkzekerheid. In het Deense model is deze verschuiving van baanzekerheid naar werkzekerheid zeer sterk doorgevoerd. Een zeer geringe ontslagbescherming is hier gekoppeld aan een ruime werkloosheidsvoorziening met veel aandacht voor de overgang naar een nieuwe baan.

Het opschuiven van de baanzekerheid naar een meer flexibele vorm van werkzekerheid wordt aangeduid met de term *flexicurity* (Wilthagen, 1998). Het Deense voorbeeld roept daarbij de vraag op in hoeverre flexibiliteit en werkzekerheid op de arbeidsmarkt kunnen samengaan, en waar in de afruil tussen flexibiliteit en werkzekerheid voorzieningen en regelgeving

---

**FRANK DEN BUTTER EN STEFAN HOCHGUERTEL**  
Hoogleraar, universitair docent Algemene Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam

mogelijk zijn die de werking van de arbeidsmarkt doen verbeteren. Voor de beantwoording van deze vraag is inzicht nodig in de verschillende manieren waarop ontslagbescherming en werkloosheidsvoorzieningen worden vormgegeven. Vervolgens dient bij de vormgeving van de voor ons land meest gewenste combinatie van flexibiliteit en werkzekerheid te worden gerekend met de specifieke Nederlandse situatie, en met de transitiekosten van de overgang naar meer flexibiliteit. Nadere beschouwing hiervan brengt twijfel of volledige navolging van het Deense model voor ons land opportuun is.

## Ontslagbescherming

Ontslagbescherming kent verschillende vormen en regelingen. Essentieel is dat ontslagbescherming ontslag voor de werkgever kostbaar maakt. Het kunnen directe kosten zijn, zoals wettelijke verplichtingen tot een uitkering aan ontslagen werknemers. Daarbij kan de omvang van het te betalen bedrag afhankelijk zijn van de diensttijd van de desbetreffende werknemer. Dat lijkt in die zin redelijk dat degenen die lang bij een zelfde werkgever in dienst zijn, relatief veel bedrijfsspecifiek kapitaal hebben opgebouwd en daarmee meer moeite zullen hebben bij het vinden van een gelijkwaardige andere baan. Een variant hierop is (zoals bepleit door de WRR, 2007; Pissarides, 2001) de verplichting om de werknemer na ontslagtoezegging nog een tijd met loondoorbetaling in dienst te houden. In beginsel maken beide vormen weinig verschil, zij het dat bij de laatste variant de werknemer vanuit een bestaande baan naar een nieuwe baan moet zoeken, terwijl in de eerste variant dat vanuit de situatie van werkloosheid gebeurt. De literatuur plaatst bij dit soort geldoverdrachten van werkgever naar werknemer overigens de kanttekening dat bedrijven mogelijk in staat zijn om verwachte ontslagvergoedingen in het loonprofiel te verdisconteren. Een soortgelijke argumentatie is van toepassing op ontslagtermijnen. Deze hebben weinig toegevoegde waarde wanneer ze feitelijk in het loon verdisconteerd worden (Lazear, 1990; Pissarides, 2001).

Bertola (2004) laat echter wel een positief effect zien van ontslagvergoedingen. Volgens een model waar werknemers bij een baanwisseling verplaatsingskosten ondervinden, maar onvoldoende toegang hebben tot leningen op financiële markten, kan de doorstroom naar een productievere baan bevorderd worden indien de werkgever deze verplaatsingskosten in de vorm van een ontslagvergoeding compenseert. In dit geval is het dus een kapitaalmarktbeperking die de ontslagvergoeding nodig maakt.

Naast deze directe kosten kunnen er indirecte ontslagkosten zijn wanneer de werkgever via een juridische procedure (aanvraag van ontslagvergunning) moet aantonen dat het ontslag noodzakelijk is voor de verdere bedrijfsvoering. Hierbij moet de werkgever middelen steken in het afhandelen van de proce-

## Ontslagbescherming verkleint de kans om een nieuwe baan te vinden

dures. Dit is geld dat niet bij de werknemer terecht komt. In dat geval kan het vaak gunstiger zijn om een laagproductieve werknemer in dienst te houden dan de met ontslag gemoede kosten aan te gaan. Deze ontslagkosten zullen ertoe leiden dat de werkgever meer aandacht aan de *screening* van personeel zal besteden zodat daardoor de aannamekosten toenemen (maar waar bij rationeel gedrag in de marge de ontslagkosten met het zelfde bedrag zullen dalen) en minder mensen worden aangenomen. Het gaat dus om

aanpassingskosten die uiteindelijk de arbeidsmarktdynamiek (in-, uit- en doorstroom) belemmeren. Het recente voorstel van de WRR (2007) om werkgevers te verplichten werknemers die zij willen ontslaan, hulp te bieden bij het zoeken van een nieuwe baan elders (outplacementtrajecten), is hieraan verwant. Dit heeft echter twee nadelen. In de eerste plaats kan het leiden tot een kostbare juridisering van de vraag of de werkgever wel aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Ten tweede drijft het in feite de kosten op voor werkgevers wanneer aan ontslag niet valt te ontkomen vanwege allerlei externe schokken. In die zin is begeleiding naar een andere baan vooral een overheidstaak, ook al vanwege de positieve externe effecten van participatie.

De specifieke vorm van de ontslagbescherming is bepalend voor de mate waarin de ontslagbescherming de werkloosheid dan wel de werkgelegenheid beïnvloedt (Boeri, 1999; Bertola et al., 1999). Dit is een empirische kwestie, maar de uitkomsten van empirische studies zijn op dit punt weinig eenduidig. Zo bear-gumenteerde Lazear (1990) op basis van een onderzoek naar de invloed van ontslagvergoedingen in een aantal landen dat ontslagvergoeding de werkgelegenheid doet verminderen. Vervolgonderzoek bevestigt dat verband echter niet (Addison en Teixeira 2003). Empirisch onderzoek van Bertola (1990) vindt geen empirische ondersteuning voor een verondersteld positief verband tussen ontslagbescherming en werkloosheid. Nickell (1997) en Nickell en Layard (1999) kunnen ook geen empirisch verband vinden op basis van indicatoren die de mate van ontslagbescherming rangschikken. Met andere gegevens vinden Caballero et al. (2004) juist wel een sterk negatief verband tussen ontslagbeschermingindices en de aanpassingssnelheid van de werkgelegenheid bij negatieve productiviteitsschokken. Ook Micco en Pages (2006) vinden belangrijke effecten, wanneer zich in verschillende bedrijfstakken sectorspecifieke schokken voordoen. Als een nadeel wordt wel gezien dat ontslagbescherming werknemers minder motiveert om optimaal te presteren en ook minder alert maakt om een andere baan te zoeken wanneer het met de eigen baan of bedrijf slecht dreigt te gaan. Empirische studies bevestigen veelal deze hypothese. Daarentegen kan een grotere flexibiliteit ook samengaan met een daling van de arbeidsproductiviteit (zie de discussie tussen Vergeer en Dekker (2007) en Nieuwenhoven en Schoenmaeckers (2007) over de mate waarin een soepele ontslagregeling onzekerheid creëert). Tot slot blijkt er geen duidelijk verband tussen ontslagbescherming en loonvorming te bestaan. Aan de ene kant heeft ontslagbescherming tot gevolg dat de insiders meer onderhandelingsmacht hebben zodat zij hogere looneisen kunnen stellen. Aan de andere kant biedt ontslagbescherming aan risicomijdende werknemers meer baanzekerheid zodat ze met een lagere risicopremie in hun loon genoegen zullen nemen.

Ten slotte speelt in de discussie over ontslagbescherming en flexibiliteit de vraag of de opbouw van kennis door ontslagbescherming wordt beïnvloed. Volgens Wasmer (2006) is dat het geval. Ontslagbescherming verkleint de kans om een nieuwe baan te vinden, maar verlengt anderzijds de duur van de arbeidsrelatie. Daardoor stijgt de vergoeding voor (bedrijfs)specifiek menselijk kapitaal. Hierbij zij opgemerkt dat weinig ontslagbescherming een reden kan zijn voor een onderinvestering in specifiek menselijk kapitaal. Zo kan naar verhouding 'te veel' algemene kennis nadelig zijn in een globaliserende wereld omdat men zich blootstelt aan concurrentie uit lagelonenlanden.

## Werkzekerheid

Collectieve verzekeringen tegen inkomensverlies bij werkloosheid kennen, in combinatie met bijkomende individuele verzekeringen, evenzeer vele vormen. Cruciale parameters bij de werkloosheidsverzekering zijn de uitkeringshoogte en de uitkeringsduur. Voorts is van belang in hoeverre, en onder welke voorwaarden,

overstroom kan plaatsvinden naar andere voorzieningen, zoals in Nederland de WAO/WIA en de bijstand. Een goede afstemming van deze parameters is nodig om te komen tot een stelsel van regelingen die enerzijds aan de politieke voorkeuren van solidariteit voldoen, maar anderzijds het efficiency-verlies zo gering mogelijk doen zijn. Dit verlies aan efficiëntie, de lekkende emmer van Okun, wordt geleden vanwege de *moral hazard* die een werkloosheidsverzekering oproept: werknemers doen minder moeite om hun baan te behouden en in relevant menselijk kapitaal te investeren dan wanneer zij onverzekerd zouden zijn. Aan de andere kant kan de inkomensvoorziening bij werkloosheid er ook toe leiden dat men langer de gelegenheid heeft om een passende baan te vinden met een goede productiviteit. Deze gietfunctie van de sociale zekerheid wordt wel als de tegenpool van de lekkende emmer van Okun gezien (zie bijvoorbeeld Acemoglu en Shimer, 1999).

De overheidsregulering van de werkloosheidsverzekering introduceert een marktverstoring. Het collectieve karakter van de werkloosheidsverzekering (en evenzeer van WAO/WIA) heeft tot gevolg dat werkgevers een deel van de kosten van werkloosheid op de maatschappij afwentelen. Vanuit dat oogpunt hebben zij onvoldoende prikkels om zich in te spannen mensen aan het werk te houden. Ontslagbescherming en ook allerlei vormen van premiedifferentiatie dienen om dergelijk maatschappelijk ongewenst gedrag van werkgevers tegen te gaan. Wanneer de premies van de werkloosheidsverzekering in een bedrijf volledig gekoppeld zouden zijn aan het aantal ontslagen, en dus de kosten van het ontslag volledig door het bedrijf zouden zijn geïnternaliseerd, bestaat er uit het oogpunt van bedrijfsvoering geen onderscheid tussen ontslagvergoeding en werkloosheidsverzekering (Blanchard en Tirole, 2004).

Naast de bovengenoemde parameters is van belang welke voorwaarden worden gesteld aan degenen die een uitkering ontvangen. Hier komt het Deense model in beeld. Verzekering tegen het risico van werkloosheid is in Denemarken niet verplicht. Degenen die niet verzekerd zijn, komen in aanmerking voor sociale voorzieningen (bijstand). Voor verzekerden is de uitkering bij aanvang van de werkloosheid, althans bij de lage inkomens, relatief hoog. Dit is 90 procent van het laatst verdiende brutoloon, maar is wel gemaximeerd met een relatief laag plafond. Ook de maximale duur van uitkering is in internationaal perspectief met 48 (tot 1999, 60) maanden nogal lang. Degenen die geen uitkering uit de werkloosheidsverzekering ontvangen, maar in plaats daarvan een bijstandsuitkering (met inkomensstoets), kunnen zelfs voor onbeperkte duur in aanmerking komen voor een uitkering (MISEP, 1997). Dit verlaagt de prikkel om snel een nieuwe baan te vinden. Om die negatieve prikkel tegen te gaan worden werklozen verplicht binnen beperkte termijnen scholingsprogramma's te volgen, en wordt op sollicitatieactiviteit nauw toegezien. Ook zijn er gesubsidieerde banen beschikbaar (deels gecreëerd door lokale overheden). Dit wil zeggen dat het Deense model met de begeleiding naar nieuw werk veel nadruk legt een op activerend arbeidsmarktbeleid, en daarmee op de werkzekerheid (in plaats van baanzekerheid).

### Voor- en nadelen van het Deense model

Aldus vertegenwoordigt het Deense model als het ware een randoplossing voor de keuze tussen flexibiliteit en zekerheid, waarbij hoge flexibiliteit in de vorm van lage ontslagbescherming lijkt te worden gecompenseerd door een grote werkzekerheid via werkloosheidsvoorzieningen en activerend arbeidsmarktbeleid. Hierbij is al direct een aantal kanttekeningen te plaatsen. De uitkeringshoogte, en daarmee het reserveringsloon bij aanvang van de werkloosheid, is in Denemarken weliswaar hoog bij de laagbetaalden, maar het lage maximum plafond betekent dat hoger betaalden er flink in inkomen op achteruit gaan. Daarnaast was in Denemarken in feite al sinds het eind van de 19e eeuw sprake van een flexibel ontslagrecht. Het succes van het Deense arbeidsmarktmodel kan dan ook niet

---

**Het succes van het Deense arbeidsmarktmodel kan dan ook niet aan de beperking van het ontslagrecht worden toegeschreven, maar aan de versoering van een voormalig rianter uitkeringsregime**

aan de beperking van het ontslagrecht worden toegeschreven, maar aan de versoering van een voormalig nog rianter uitkeringsregime gekoppeld met de introductie van activeringsbeleid. Activeringsbeleid heeft directe en indirecte effecten. Aan de ene kant wordt de zoekintensiteit naar een nieuwe baan verlaagd als werklozen deelnemen in scholingsprogramma's (*locking-in-effect*). Aan de andere kant biedt het scholingsprogramma, wanneer dit succesvol is doorlopen, een hogere kans op vinden van een baan (*post-program-effect*). Uit veel evaluatiestudies blijkt echter dat de uiteindelijke effecten van het activeringsbeleid beperkt of nihil zijn. Wel is opmerkelijk dat, in geval van Denemarken, Rosholm en Svarer (2004) een duidelijk afschrikkingeffect van de scholingsprogramma's waarnemen: de zoekintensiteit blijkt toe te nemen voordat men tot scholingdeelname wordt opgeroepen.

De doorstroom uit de scholingsprogramma's en gesubsidieerde banen naar betaald en productief werk valt echter tegen, net zoals dat in Nederland met de Melkertbanen het geval was. Bolvig et al. (2003) tonen dat dit voor bijstandstrekkers geldt: in de gemeente Aarhus steeg de kans om een nieuw gevonden baan te verliezen voor degenen die aan scholingsprogramma's hadden deelgenomen, zij het dat het effect niet statistisch significant was. Daarbij komt dat de lage werkloosheid die het Deense model oplevert voor een deel een cosmetisch karakter heeft. Degenen die in scholingsprogramma's zitten of gesubsidieerde banen hebben, worden niet als werkloos gerekend. Dit houdt de registratie van het percentage langdurig werklozen kunstmatig laag. Immers, eenmaal ingestroomd in scholingsprogramma's en mogelijk weer terug naar werkloosheid ('draaideur') wordt men vervolgens niet meer als langdurig werkloos gerekend. Tegelijkertijd heeft Denemarken in internationaal perspectief het hoogste niveau aan uitkeringstrekkers (een kwart van de beroepsbevolking). De kosten van dit arbeidsmarktbeleid in Denemarken zijn dan ook hoog in vergelijking met het rendement (zie ook Willems en Van Asselt, 2007).

Dit brengt ons bij de vraag in hoeverre Nederland lering uit het Deense model van flexicurity kan trekken, door ook bij ons de ontslagbescherming te versoepelen en het activerend arbeidsmarktbeleid aan te scherpen. Ontegenzeggelijk geldt dat én een grote ontslagbescherming én zeer goede en activerende voorzieningen bij werkloosheid te veel van het goede zijn. Er is wel degelijk sprake van een afruil. Het laat zich echter aanzien dat de beste oplossing voor Nederland ergens in het midden ligt en niet



aan de rand van de afruil, zoals in Denemarken. Een belangrijke reden daarvoor is dat de vormgeving van de sociale zekerheid in Nederland – overigens net als in Denemarken – als compromis in de polderdiscussie tot stand komt. Daarbij dient duidelijk te kunnen worden aangetoond dat de veranderingen in het systeem een verbetering vormen ten opzichte van de uitgangssituatie. Natuurlijk worden in de polderdiscussie de argumenten voor een deel door *rent seeking* ingegeven, waarbij de outsiders het slachtoffer kunnen worden van compromissen tussen de sociale partners. Dit werkt een al te grote starheid en bescherming van de insiders in de hand. Toch doen de voorgaande afwegingen van de voor- en nadelen van flexibiliteit versus ontslagbescherming twijfelen of zo'n verandering de transitiekosten waard is. Immers, de Nederlandse uitgangssituatie is een andere dan die in Denemarken, waar al van oudsher nauwelijks sprake was van ontslagbescherming. Daarbij komt dat de flexibiliteit van de arbeidsmarkt in belangrijke mate samenhangt met de manier waarop de loonvorming plaatsvindt en daaraan wordt afgemeten (Van der Welle en Den Butter, 2005). Traditioneel heeft de polderdiscussie in ons land betrekking op de loonvorming en de wijze waarop lonen in de collectiviteit tot stand komen. Daar zou het debat over meer arbeidsmarktflexibiliteit zich op moeten richten. Vanuit dat perspectief is een grotere differentiatie en meer individualisering in de arbeidscontracten gewenst.

## Besluit

De inrichting van de sociale zekerheid beoogt om een zo efficiënt mogelijke oplossing te vinden voor de vormen van marktfalen en voor de gewenste herverdeling op de arbeidsmarkt. Allerlei maatregelen om te investeren in werkzekerheid komen daarbij in overweging (WRR, 2007). Het Deense model van flexicurity, met beperkte ontslagbescherming maar een sterk activerend arbeidsmarktbeleid, verdient in Nederland echter geen directe navolging. Naast de recentelijk door Hilbers (2007) genoemde hoge kosten van flexicurity, gelden hiervoor de volgende argumenten. Ten eerste is er over het algemeen geen duidelijke empirische ondersteuning voor de gedachte dat een versoepeling van de ontslagbescherming leidt tot een betere arbeidsmarktprestatie (in het bijzonder lagere werkloosheid en hogere werkgelegenheid). Positieve gevolgen voor de optimale dynamiek en productiviteit op de arbeidsmarkt zijn daarom te onzeker (zie ook WRR, 2000). Ten tweede is er over het algemeen weinig empirische steun gevonden voor positieve effecten van een aanscherping van het activerend arbeidsmarktbeleid, zoals kenmerkend voor Denemarken. Tenslotte is er in de laatste jaren niet duidelijk sprake van een veel betere prestatie van de Deense arbeidsmarkt in vergelijking met de Nederlandse met betrekking tot werkloosheid of groei van werkgelegenheid. Beide modellen lijken het in een Europese vergelijking goed te doen. Het is dus goed mogelijk dat verge-

lijkbare uitkomsten, gezien de verschillen in preferenties, economische structuur en instituties, met een nogal uiteenlopend samenstel van beleidsmaatregelen kunnen worden bereikt.

## LITERATUUR

- Acemoglu, D. en R. Shimer (1999) Productivity gains from unemployment insurance, *Journal of Political Economy*, 107(5), 893-928.
- Addison, J.T. en P. Teixeira (2003) The economics of employment protection, *Journal of Labor Research*, 24(1), 85-129.
- Bertola, G. (1990) Job security, employment and wages, *European Economic Review*, 34(4), 851-886.
- Bertola, G. (2004) A pure theory of job security and labor income risk, *Review of Economic Studies*, 71(1), 43-61.
- Bertola, G., T. Boeri en S. Cazes (1999) Employment protection and labor market adjustment in OECD countries: evolving institutions and variable enforcement, *Employment and Training Papers* 48, Employment and Training Department. Geneva: International Labour Office.
- Blanchard, O. en J. Tirole (2004) Redesigning the employment protection system, *De Economist*, 152(1), 1-20.
- Boeri, T. (1999) Enforcement of employment security regulations, on-the-job search and unemployment duration, *European Economic Review*, 43(1), 65-89.
- Bolvig, I., P. Jensen en M. Rosholm (2003) The employment effects of active social policy. IZA discussie paper nr. 736.
- Caballero, R., K. Cowan, E. Engel en A. Micco (2004) Effective labor regulation and microeconomic flexibility, *NBER Working Paper* nr. 10744.
- Hilbers, P. (2007) Deense flexicurity is geen Europees wondermiddel, *Economisch Statistische Berichten*, 92(4511), 332-333.
- Lazear, E.P. (1990) Job security provisions and employment, *Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 699-726.
- Micco, A. en C. Pages (2006). The economic effects of employment protection: evidence from international industry-level data, IZA discussie paper nr. 2433.
- MISEP (1997) *Basic information report Denmark: institutions, procedures, and measures*. Mutual Information System on Employment Policies. Brussel: Europese Commissie.
- Nickell, S. (1997) Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America, *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 55-74.
- Nickell, S. en R. Layard (1999) Labor market institutions and economic performance, in: O. Ashenfelter en D. Card (red.), *Handbook of labor economics*, Vol. 3C. Amsterdam: North-Holland, blz. 3029-3084.
- Nieuwenhoven, R. en T. Schoenmaeckers (2007) Reactie op: soepel ontslag creëert onzekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, 92(4506), 187.
- Pissarides, C. (2001) Employment protection, *Labour Economics*, 8(2), 131-159.
- Rosholm, M. en M. Svarer (2004) Estimating the threat effect of active labour market programmes. *CAM University of Copenhagen, Working Paper 2004-14*.
- Vergeer, D. en R. Dekker (2007) Soepel ontslag creëert onzekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, 92(4504), 116-118.
- Wasmer, E. (2006) General versus specific skills in labor markets with search frictions and firing costs, *American Economic Review*, 96(3), 811-831.
- Welle, A.J. van der, en F.A.G. den Butter (2005) Arbeidsmarktflexibiliteit in de EMU: een beleidsgericht literatuuroverzicht, *Kwartaalschrift Economie*, 2, 404-428.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Doorgroei van Arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) *Investeren in Werkzekerheid*, Rapporten aan de Regering nr. 77 Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Willems, T. en E.J. van Asselt (2007) *The Scandinavian model: not as desirable as it seems*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut CDA.
- Wilthagen, T. (1998) Flexicurity – a new paradigm for labour market policy reform?, *WZB Discussion Paper* FA 198-202.