

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Flexicurity in Denemarken”

(2006/C 195/12)

Op 14 juli 2005 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over: „Flexicurity in Denemarken”.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 28 april 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Anita VIUM.

Tijdens zijn 427e zitting op 17 en 18 mei 2006 (vergadering van 17 mei 2006) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusie en aanbevelingen — „Flexicurity in Denemarken”

1.1 De Deense versie van flexicurity lijkt aan te tonen hoe het mogelijk is economische groei, een hoog werkgelegenheidspeil en evenwichtige overheidsfinanciën op een sociaal evenwichtige wijze te verwezenlijken. Deze ontwikkeling strookt met het Lissabon-proces, dat is bedoeld om een hoog werkgelegenheidspeil en duurzame groei en welvaart te realiseren.

1.2 De manier waarop flexicurity in Denemarken in praktijk wordt gebracht, nl. totstandbrenging van een mobiele arbeidsmarkt door middel van bepaalde socialezekerheidsvoorzieningen en een actief arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid, heeft blijkbaar een positief effect op het Deense concurrentievermogen. Samen met andere facetten van de Deense samenleving heeft flexicurity de Deense arbeidsmarkt sterker en flexibeler gemaakt, waardoor Denemarken goed is voorbereid op de uitdagingen die het land te wachten staan. Door het hoge werkgelegenheidspeil, de hoge werkloosheidsuitkeringen en het gevoel van optimisme accepteren zowel werkgevers als werknemers de onzekerheden en nadelen die inherent zijn aan het systeem vanwege de voordelen die daar voor elk van deze partijen tegenover staan.

1.3 Om het Deense flexicurity-systeem te kunnen begrijpen, moet men beseffen dat flexibiliteit en zekerheid niet noodzakelijkerwijs elkaars tegenpolen zijn. Werkgevers kunnen belang hebben bij stabiele, zekere arbeidsverhoudingen en gemotiveerde medewerkers, en op hun beurt kunnen werknemers belang hebben bij flexibele werktijden, een flexibele werkorganisatie en flexibele beloningssystemen.

1.4 Ten aanzien van de globalisering en de verdwijning van banen uit Denemarken biedt flexicurity de bevolking ook een hogere mate van economische en sociale zekerheid door de omslag in paradigma van „jobzekerheid” naar „werkzekerheid” en nieuwe persoonlijke kansen tegen een beperkt risico voor mensen die bereid zijn tot veranderingen. Afzonderlijk lopen mensen weliswaar het risico dat zij hun baan verliezen, maar op korte termijn kunnen zij dankzij het socialezekerheidsnet in hun levensonderhoud voorzien en op langere termijn kunnen zij door de actieve arbeidsmarktmaatregelen in combinatie met het hoge werkgelegenheidspeil gemakkelijker een nieuwe baan vinden.

1.5 De Deense flexicurity betekent dat de individuele werknemer een geringe jobzekerheid heeft en dat hij zijn baan

tijdens zijn loopbaan meermalen kan kwijtraken. Desondanks voelen de Denen zich in het algemeen geborgen en tevreden dankzij de garanties die in het flexicurity-systeem in de vorm van hoge werkloosheidsuitkeringen, die deels uit publieke middelen en algemene belastingopbrengsten worden gefinancierd, enerzijds en werkzekerheid anderzijds zijn ingebouwd (zie bijlage 2).

1.6 In Europees verband kan het Deense flexicurity-systeem uiteraard niet letterlijk gekopieerd worden omdat er immers culturele, structurele en economische verschillen tussen de landen bestaan. Wel kunnen bepaalde hoofdkenmerken zeker als beleidsstrategie in andere lidstaten worden overwogen, vooral daar waar het sociaal kapitaal, d.w.z. het geheel van normen, netwerken en vertrouwen tussen mensen en tussen organisaties, op dezelfde manier is ontwikkeld als in Denemarken, waar regering en sociale partners van oudsher met elkaar samenwerken en mensen welwillend tegenover veranderingen staan. Geografische flexibiliteit kan echter ook leiden tot zeer serieus te nemen problemen voor gezinnen, relaties en de school- en onderwijs carrière van kinderen. Dit is met name het geval in grote landen en in landen met een federale structuur.

1.7 Het idee achter het begrip „flexicurity” is globaal dat een combinatie van flexibiliteit en zekerheid voor werknemers zowel sociale zekerheid als concurrentievermogen kan waarborgen. De Deense flexicurity biedt zekerheid in de vorm van hoge werkloosheidsuitkeringen (en andere sociale uitkeringen) en flexibiliteit in de vorm van liberale ontslagregelingen, zoals een korte opzegtermijn. Sociale zekerheid en hoge mobiliteit worden gecombineerd met een actief arbeidsmarktbeleid, dat ervoor zorgt dat mensen daadwerkelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en bereid zijn hun vaardigheden op een hoger peil te brengen zodat zij gemakkelijker werk vinden. Het Deense arbeidsmarktbeleid bevat zowel prikkels als sancties, bijv. in de vorm van verplichte activering van werklozen, al ligt de nadruk op een kwalitatief hoogwaardig bijscholingsaanbod. Het actieve arbeidsmarktbeleid is noodzakelijk, wil een arbeidsmarkt in combinatie met hoge werkloosheidsuitkeringen goed kunnen functioneren.

1.8 Het Deense flexicurity-systeem kan echter niet los worden gezien van de algemene context van de welvaartsstaat en het sterk georganiseerde bestel. De manier waarop de Deense arbeidsmarkt functioneert wordt bepaald door een reeks

andere factoren in de samenleving. Dat geldt bijv. voor de sleutelrol van de sociale partners in de politieke besluitvorming en de tenuitvoerlegging van het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid, het uitgebreide, door de overheid gefinancierde socialezekerheidsstelsel, het competentieniveau van de bevolking en de macro-economische beleidsmix die de afgelopen decennia is gevoerd.

1.9 De sociale partners hebben een sleutelrol gespeeld bij de ontwikkeling van flexicurity in Denemarken, zowel wat de besluitvorming als de tenuitvoerlegging op gebieden als opleiding en structurele arbeidsmarkthervormingen betreft. Op een aantal terreinen zijn de ontwikkelingen voortgevloeid uit afspraken tussen de sociale partners, bijv. de invoering van particuliere, aan de arbeidsmarkt gerelateerde pensioenregelingen. De rol van de sociale partners is groot omdat dit historisch zo gegroeid is en omdat zij sterk georganiseerd zijn. Onder hun invloed zijn creatieve oplossingen ontwikkeld die op een brede acceptatie konden rekenen. Om grote invloed uit te kunnen oefenen moeten de sociale partners en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld wel bereid zijn om zich aan te passen, samen te werken en vanuit een nieuwe invalshoek c.q. met een brede blik naar de realiteit te kijken. Een grotere participatie en invloed van de sociale partners kan de samenleving dus beter in staat stellen te concurreren en zich aan te passen. In dit verband is ook de ondersteuning, medewerking en kritische begeleiding van andere maatschappelijke organisaties, zoals sociale organisaties en verenigingen op het vlak van bij- en nascholing, enz. van belang.

1.10 Bij hoge werkloosheidsuitkeringen moet de bevolking ook over een hoog competentieniveau beschikken, omdat er anders een grote groep mensen ontstaat die geen baan kan vinden die meer oplevert dan een werkloosheidsuitkering. Het succes van het Deense flexicurity-systeem is voor een belangrijk deel te verklaren door het hoge competentieniveau en de bereidheid tot aanpassingen, ook onder mensen die weinig regulier onderwijs hebben genoten.

1.11 In de tweede helft van de jaren 90, toen Denemarken ingrijpende structurele hervormingen doorvoerde, gingen aanscherpingen op de arbeidsmarkt vergezeld van een expansieve economische politiek, die tot meer groei en werkgelegenheid leidde. Naast de inkomenszekerheid die de hoge werkloosheidsuitkeringen verschaffen, probeert Denemarken zijn burgers werkzekerheid te geven: je hebt nooit de garantie dat je je huidige baan kunt behouden, maar je kunt hoogstwaarschijnlijk wel een nieuwe vinden, ook via de openbare arbeidsbemiddeling. In een sfeer van optimisme en groei die niet ten koste gaat van de werkgelegenheid is het bovendien gemakkelijker structurele hervormingen uit te voeren en hiervoor steun te winnen. Het Deense flexicurity-systeem wordt dus ondersteund door een macro-economische beleidsmix die de groei en de werkgelegenheid bevordert.

1.12 Het Deense flexicurity-model wordt voortdurend besproken en aangepast. Het systeem kent zowel voor- als nadelen, en hoewel flexibiliteit, zekerheid en een actief arbeids-

marktbeleid ongetwijfeld met elkaar zijn verbonden, wordt er voortdurend over gediscussieerd hoe het juiste evenwicht tussen deze drie elementen gevonden kan worden.

1.12.1 Hoge belastinginkomsten zijn een *conditio sine qua non* voor het Deense flexicurity-systeem en andere factoren die van betekenis zijn voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktbeleid kostte de overheid in 2003 4,4 % van het BNP, een record binnen Europa (¹). Enerzijds aanvaarden de Denen de hoge belastingdruk — ca. 49 % van het BNP — wel, maar anderzijds wordt er voortdurend over de belastingen gediscussieerd en de belasting op arbeid zal vermoedelijk in de toekomst verlaagd worden. De hoge belastingdruk is echter deels te verklaren door het hoge werkgelegenheidsniveau: dit heeft een positief effect op de overheidsfinanciën. Door het werkgelegenheidspeil op te trekken zullen ook de belastinginkomsten hoger uitvallen.

1.13 Het door dit systeem Deense flexicurity-systeem is voor de Europese Unie van belang omdat mensen meer bereid zijn zich pro-actief aan nieuwe situaties aan te passen dankzij de evenwichtige sociaal-economische paradigma-omslag, waarover de betrokken partijen zorgvuldig onderhandeld hebben en waarbij de fundamentele waarden van het Europees maatschappelijk model volledig gerespecteerd worden.

2. Concurrentievermogen van het Deense systeem

2.1 Denemarken kent een stabiele groei en heeft zijn overheidsfinanciën op orde. Tussen 2000 en 2005 bedroeg de groei gemiddeld 1,7 %, de werkgelegenheidsgraad 77,5 % en het begrotingsoverschot 1,4 % van het BNP. De totale overheids-schuld lag in 2004 op 42,7 % van het BNP en het begrotingsoverschot op 2,8 % van het BNP. Het begrotingsoverschot is o.a. het gevolg van de recordhoge werkgelegenheid, waardoor veel inkomstenbelasting naar de schatkist vloeit.

2.2 De Deense arbeidsmarkt is erg dynamisch: meer dan 10 % van alle banen verdwijnt per jaar en er komen er ongeveer evenveel bij. Per jaar wisselt ca. 30 % van de werkenden van baan en gemiddeld genomen hebben Deense werknemers — na hun Britse collega's — het kortste dienstverband binnen de EU. Dit moet worden gezien in het licht van de vigerende regels en van de structuur van het Deense bedrijfsleven, met een groot aantal kleine en middelgrote ondernemingen.

2.3 Het effect van deze mix van macro-economisch stimuleringsbeleid en de structurele hervormingen die Denemarken o.a. op de arbeidsmarkt heeft doorgevoerd, kan ook worden geïllustreerd aan de hand van de Phillips-curve, die het verband tussen werkloosheid en loonstijging weergeeft. De curve voor Denemarken is te vinden in bijlage 1. Sinds 1993 heeft Denemarken de werkloosheid aanzienlijk weten terug te dringen zonder dat dit een hogere looninflatie met zich mee heeft gebracht; de Philipscurve vertoont in deze periode een nagenoeg horizontale lijn. De arbeidsmarkt- en opleidingsmaatregelen verzachten de aanpassingsproblemen en belemmeringen die anders tot loon- en prijsstijgingen kunnen leiden.

(¹) OESO Employment Outlook 2005, tabel H

2.4 In studies wordt Denemarken steevast tot de meest aantrekkelijke investeringslanden gerekend. In het onderzoek van de Economic Intelligence Unit (maart 2005) stond Denemarken zelfs op nummer één. In bijlage 2 wordt voor een aantal parameters aangegeven welke plaats Denemarken binnen de EU inneemt.

3. Flexicurity op Deense wijze

3.1 Het begrip „flexicurity” is de afgelopen jaren erg populair geworden. Wat eronder wordt verstaan is echter niet altijd duidelijk en verschilt ook van land tot land.

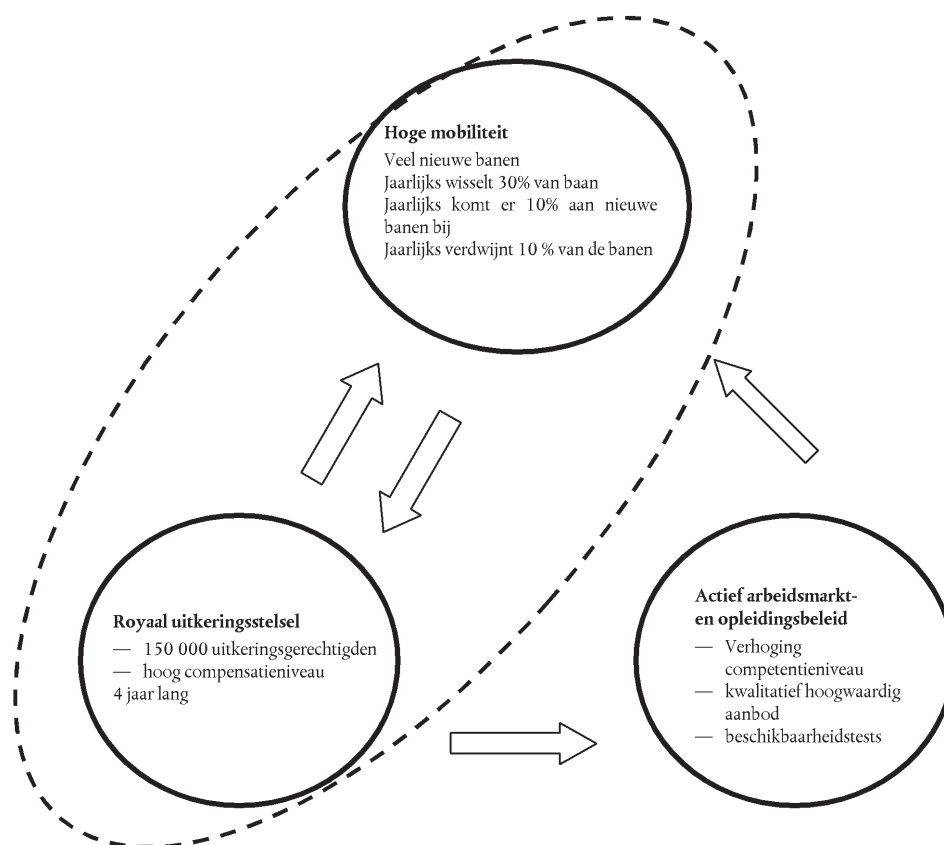
3.2 De Deense arbeidsmarktregelingen worden gezien als „de gouden driehoek” tussen flexibele regels voor het aannemen van mensen (die leiden tot een hoge kwantitatieve flexibiliteit), een genereus uitkeringsstelsel (dat sociale zekerheid biedt) en

een intensief activerings- en opleidingsbeleid (dat werklozen motiveert om werk te zoeken en hun de nodige vaardigheden te laten opdoen om de open arbeidsmarkt weer te betreden).

3.2.1 Het Deense flexicurity-systeem draagt ertoe bij dat de banen die gecreëerd worden kwalitatief hoogwaardig en „fatsoenlijk werk” inhouden (*decent work*). Omdat de werkloosheidsuitkeringen hoog zijn, is ook het reserveringsloon hoog, waardoor de Denen van hun baan kunnen rondkomen. Op de formele arbeidsmarkt komt het verschijnsel dat werknemers in armoede leven (*working poor*) dan ook nauwelijks voor, ook niet onder allochtonen.

3.3 Bovengenoemde gouden driehoek wordt hieronder weergegeven. Het Deense uitkeringsstelsel en actieve arbeidsmarktbeleid wordt in bijlage 3 kort besproken.

De hoofdlijnen van het Deense flexicurity-systeem:



3.4 De flexibiliteit op de Deense arbeidsmarkt is echter multidimensioneel en is niet alleen te danken aan de liberale ontslagregels, maar ook aan de flexibele werktijden: in de cao's is vastgelegd dat de arbeidstijd op jaarbasis flexibel ingedeeld kan worden en dat er gedurende kortere perioden duobanen geïntroduceerd kunnen worden. Er bestaat een zekere mate van loonflexibiliteit doordat de cao's meer ruimte bieden om het eindloon op het niveau van de onderneming vast te stellen. Flexibiliteit is ook het gevolg van het feit dat werknemers breed inzetbaar zijn: mensen zijn daardoor zelfstandig, bereid tot veranderingen en zich bewust van hun verantwoordelijkheden, en kunnen zich als zodanig snel aan productieveranderingen of een nieuwe baan aanpassen.

3.5 De zekerheid op de Deense arbeidsmarkt is niet alleen te danken aan de relatief hoge werkloosheidsuitkeringen; ook de hoge werkgelegenheidsgraad en de sterke dynamiek op de arbeidsmarkt verschaffen werkzekerheid. Daarnaast wordt een breed gamma van bij- en nascholingsactiviteiten aangeboden, die door de overheid en de sociale partners tesamen gestuurd en beheerd worden. Bovendien biedt de Deense samenleving gezinnen door middel van aantrekkelijke regelingen voor zwanger- en ouderschapsverlof, kinderopvang, enz. enige zekerheid om gezin en werk te kunnen combineren.

3.6 Om het Deense flexicurity-systeem te kunnen begrijpen, moet men beseffen dat flexibiliteit en zekerheid niet noodzakelijkerwijs elkaars tegenpolen zijn. Van oudsher willen werkgevers meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, hetgeen niet te verenigen was met het streven van werknemers naar baangarantie en een hoge financiële compensatie bij werkloosheid en ziekte.

3.7 Het flexicurity-concept breekt met de veronderstelling dat deze twee wensen niet te verenigen zijn. Werkgevers kunnen belang hebben bij stabiele, zekere arbeidsverhoudingen en gemotiveerde medewerkers, en op hun beurt kunnen werknemers belang hebben bij flexibele werktijden, een flexibele werkorganisatie en flexibele beloningssystemen. Dit soort nieuwe arbeidsmarkten kan dus een nieuwe wisselwerking tussen flexibiliteit en zekerheid genereren.

3.8 Op de arbeidsmarkt combineert het Deense flexicurity-systeem de dynamiek van een liberale markteconomie met de sociale zekerheid die een Scandinavische welvaartsstaat biedt in de vorm van een universele openbare dienstverlening en inkomensnivellering. Vanuit een breder perspectief bezien vloeit dit voort uit het politieke doel om mensen kansen in hun beroepsleven te geven en om voor een herverdeling van de middelen te zorgen door middel van de begroting en activiteiten van de overheid. Door een sterke inkomensnivellering en het tegengaan van grote sociale spanningen wordt samenhang in de maatschappij gecreëerd en voelen werknemers zich geborgd genoeg om zich aan te passen en met flexibiliteit om te gaan.

4. De rol van de sociale partners

4.1 Van oudsher spelen de sociale partners een sleutelrol binnen het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid, zowel op het vlak van de besluitvorming als op dat van het beheer. Mede door hun invloed konden creatieve en evenwichtige oplossingen voor markt- en innovatieproblemen worden gevonden en was Denemarken in staat de als gevolg van de globalisering noodzakelijke aanpassingen en ontwikkelingen te ondergaan; de sociale partners kunnen nagaan wat nodig is en voor eventuele aanpassingen zorgen. Nauw overleg tussen de betrokken partijen genereert mettertijd ook sociaal kapitaal in de vorm van meer vertrouwen, verantwoordelijkheid en wederzijds begrip.

4.2 Het fundament van het huidige model werd meer dan een eeuw geleden gelegd. Zo is het typisch Deense arbeidsmarktmodel terug te voeren op het zgn. „Septemberakkoord” in 1899, dat werd gesloten tussen de Deense vakcentrale LO (*Landsorganisationen*) en de Deense werkgeversorganisatie DA

(*Dansk Arbejdsgiverforening*), beide destijds nieuwe landelijke organisaties. Het was de eerste cao ter wereld. Sindsdien vormt het het kader voor overeenkomsten en de interactie tussen de sociale partners.

4.2.1 De werkgevers accepteerden de vakcentrale als onderhandelingspartij en de werknemers accepteerden dat de werkgevers het recht hadden mensen aan te nemen en te ontslaan, waarmee hun managementfunctie werd erkend. Deze basisbeoordeling heeft bijgedragen tot de liberale kijk op ontslagregels in Denemarken. Een ander belangrijk onderdeel van het Septemberakkoord was de verplichting om tijdens de duur van de cao de sociale rust te bewaren. Nog tot 2003 waren vrijwillige arbeidsmarktregulering en het zelf oplossen van conflicten cruciale taken van de sociale partners. Pas toen de EU er niet mee akkoord ging dat richtlijnen door de sociale partners zelf werden geïmplementeerd, werd er aanvullende wetgeving in Denemarken geïntroduceerd. In bijlage 4 staat meer over de historische ontwikkeling van de rol van de sociale partners en de totstandkoming van het Deense model.

4.3 Na vele jaren van hoge inflatie en sterk wisselende stijgingen van het reële loon, erkenden de sociale partners vanaf 1987/1988 dat zij in hun cao's ook rekening moesten houden met algemene sociaal-economische overwegingen. Natuurlijk houden werkgevers, werknemers en regering in Denemarken er uiteenlopende opvattingen op na, maar zij delen een cultuur van dialoog en consensus, die als deel van het sociale kapitaal beschouwd moet worden. Deze consensuscultuur wordt mede in stand gehouden door de geringe machtsverschillen in alle lagen van de samenleving.

4.4 Op politiek vlak heeft Denemarken sinds de jaren 60 een uitgebreid openbaar stelsel ontwikkeld dat zowel werkenden als werklozen bij- en nascholing op het gebied van beroepsonderwijs biedt. Dit is het aanpassingsvermogen van de hele beroepsbevolking ten goede gekomen. De sociale partners hebben de hele 20e eeuw een belangrijke rol vervuld in de besluitvorming en bij de uitvoering van de besluiten. Deze rol is sinds 1993/1994 nog groter geworden, in tegenstelling met hetgeen in de meeste andere Europese landen is gebeurd.

4.5 Inhoudelijk werd het arbeidsmarktbeleid omgevormd: er werd overgestapt van regelgeving op sturing op basis van de behoeften, waarbij de maatregelen op de individuele werknemer worden toegesneden. De sociale partners spelen samen met de plaatselijke overheden een sleutelrol in de 14 regionale arbeidsmarkttraden, die zowel de bevoegdheden als de publieke middelen kregen om de hoogste prioriteit te geven aan bestrijding van de werkloosheid en aan het regionale arbeidsmarktbeleid.

4.6 De sociale partners hebben dus gedurende een periode van vele jaren een groot collectief bewustzijn opgebouwd dat men zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid moet nemen, terwijl de overheid heeft geleerd om haar middelen en invloed te benutten. De sociale partners bezitten unieke informatie over en kennis van de arbeidsmarkt, waardoor zij snel en betrouwbaar kunnen aangeven waaraan behoefte bestaat. Door hun corporatieve deelname voorzien zij de overheid gratis van middelen, en via overleg en besluitvormingsrondes vinden zij

creatieve oplossingen voor gemeenschappelijke problemen. Bovendien zijn de organisaties van doorslaggevend belang om ervoor te zorgen dat beleidsmaatregelen goedgekeurd, uitgevoerd en — niet in de laatste plaats — geaccepteerd worden. De overheid is bij de flexicurity-regelingen dus afhankelijk van de medewerking van de sociale partners.

5. De juiste beleidsmix

5.1 Om het Deense flexicurity-systeem helemaal te kunnen begrijpen dient men te kijken naar het maatschappelijke kader dat het systeem omringt. Daarnaast wordt het functioneren van de arbeidsmarkt beïnvloed door het economische beleid en door de overheidssector. Tezamen vormen deze elementen „het Deense model”. Deze wisselwerking wordt geïllustreerd in bijlage 7.

5.2 In de tweede helft van de jaren '80 en de eerste helft van de jaren '90 maakte de Deense economie een crisisperiode door. Zo bedroeg de groei tussen 1987 en 1993 gemiddeld 0,8 % per jaar en steeg de werkloosheid van 5,0 % in 1987 tot 9,6 % in 1993. De crisis was o.a. het gevolg van de economische restricties die vanwege de grote overheidstekorten in de jaren daarvoor waren ingevoerd.

5.3 Vanaf 1993 werd een actiever arbeidsmarktbeleid gevoerd en kreeg de economie tegelijkertijd de wind in de zeilen door een lage rente en een expansieve economische politiek. In het begin van de groeiperiode die vanaf medio jaren '90 inzette, had Denemarken een dusdanig groot overheidstekort dat het de regels van het stabiliteits- en groeipact, als deze er destijds geweest zouden zijn, overtreden zou hebben. Daarnaast werden de hypotheekregels veranderd (het werd mogelijk leningen met een langere looptijd af te sluiten en leningen over te sluiten), waardoor mensen meer geld tot hun beschikking kregen. Door de hoge groei, de dalende werkloosheid en het ontkiemende optimisme was het gemakkelijker voor de burger om een aanscherping van de regels op de arbeidsmarkt te aanvaarden.

5.4 De extra overheidsuitgaven kwamen o.a. ten goede aan grootschalige inspanningen om de kinderopvangmogelijkheden te verbeteren, zodat vrouwen met kleine kinderen daadwerkelijk beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt.

5.5 Doordat meer aandacht naar het arbeidsmarktbeleid uitging, werd ook meer aandacht geschonken aan opleiding en bij- en nascholing. De overheid spendeerde veel geld om zowel werkenden als werklozen bij- en nascholing te bieden. Niet alleen betaalde zij de opleiding zelf, maar ook compenseerde zij een deel van de gederfde inkomsten. Ook werd het aantal opleidingsplaatsen voor jongeren op alle niveaus uitgebreid.

5.6 Over het algemeen is het zo dat het Deense systeem met zijn hoge werkloosheidsuitkeringen en dus een hoog reservingsloon alleen functioneert indien er sprake is van een geschoolde en productieve beroepsbevolking. Er mag geen grote groep ontstaan van laaggeschoolden die geen aanspraak kunnen maken op de — onder invloed van het niveau van de werkloosheidsuitkeringen — hoge lonen, omdat de werkloosheid dan veel te hoog zou oplopen.

5.7 Medio jaren '90 werd gekozen voor een op investeringen gebaseerde economische strategie waarbij groei werd gegenereerd door pro-actieve hervormingen en investeringen in

onderwijs en openbare dienstverlening. Vertrouwen in de toekomst en een hoog niveau van inkomenszekerheid bevorderen de consumptie en leveren een sterke binnenlandse vraag op.

5.8 Deze economische strategie was een reactie op de economische crisis waarin Denemarken zich sinds 1987 bevond, toen de regering de grote overheids- en betalingsbalanstekorten aanpakte door middel van bezuinigingen en beperkingen. Op zich werden de tekorten met deze bezuinigungsstrategie teruggedrongen, maar dit ging wel gepaard met een lage groei en steeds hogere werkloosheid. De huidige strategie maakt het kennelijk mogelijk groei en werkgelegenheid te combineren met evenwichtige overheidsfinanciën en een evenwichtige betalingsbalans — een combinatie die in Denemarken sinds de oliecrises van de jaren '70 niet meer was voorgekomen.

6. Actuele uitdagingen

6.1 Ook al heeft het Deense flexicurity-systeem de afgelopen jaren goede resultaten opgeleverd, er zijn uiteraard nog altijd uitdagingen waaraan het hoofd geboden moet worden.

6.2 De Deense arbeidsmarkt wordt over het algemeen onder druk gezet door de globalisering en de technologische ontwikkeling. Vooral ongeschoolde arbeiders komen in het nauw door concurrentie van lagelonenlanden en door automatisering van de productie.

6.2.1 Tot dusver heeft Denemarken weerstand aan deze druk kunnen bieden door het aantal ongeschoolde arbeidskrachten te verminderen; het aantal ongeschoolde ouderen dat de arbeidsmarkt verlaat is groter dan het aantal ongeschoolde jongeren dat er bijkomt. Wel is het zo dat er veel jongeren zijn die geen opleiding krijgen, hetgeen het Deense flexicurity-systeem op langere termijn kan ondermijnen. Indien het aanbod van geschoolde arbeidskrachten niet min of meer overeenstemt met de vraag, zullen de overheidsuitgaven aan werkloosheids- en andere uitkeringen immers te veel stijgen.

6.2.2 Sommige bedrijven in Denemarken verplaatsen hun productie (gedeeltelijk) naar lagelonenlanden. Dit is een uitdaging — zeker in afgelegen gebieden, waar sluiting van een bedrijf een grote weerslag kan hebben. De Deense arbeidsmarkt, waar kleine en middelgrote ondernemingen de overhand hebben, wordt echter als dynamisch beschouwd; in plaats van proberen vast te houden aan deze banen, trachten beleidsmakers in samenwerking met de sociale partners nieuwe, meer concurrerende banen te scheppen.

6.3 Door de grote dynamiek op de arbeidsmarkt zijn werkgevers niet erg geneigd om te betalen voor bij- en nascholing, omdat zij niet weten hoe lang hun personeel bij hen in dienst zal blijven. Dit probleem doet zich vooral voor ten aanzien van ongeschoolde arbeiders; werkgevers doen meer moeite om gespecialiseerde arbeidskrachten, die moeilijk te vinden zijn, vast te houden en bij te scholen, en ongeschoolde arbeiders zijn niet altijd gemotiveerd om bijscholing te volgen. Daarom bestaat er een uitgebreid, door de overheid gesubsidieerd en door de werkgevers via verplichte premies medegefinancierd systeem om ongeschoolde en geschoolde werknemers op te leiden en bij te scholen, aangezien goed geschoolde arbeiders

van essentieel belang voor het functioneren van het Deense flexicurity-systeem zijn. Een brede, pro-actieve benadering om het competentieniveau op te trekken is politiek gezien dan ook wenselijk.

6.4 Veel immigranten krijgen maar moeilijk voet aan de grond op de Deense arbeidsmarkt, waardoor ook hun integratiemogelijkheden beperkt bleven. De problemen op de arbeidsmarkt zijn o.a. te wijten aan het feit dat immigranten en hun nakomelingen niet beschikken over de vaardigheden die in het licht van de hoge werkloosheidsuitkeringen en lonen in Denemarken nodig zijn. Zo is hun opleidingsniveau lager dan dat van de Denen en ligt hun arbeidsparticipatie onder en hun werkloosheidsgraad boven het gemiddelde. De problemen doen zich voor zowel op sociaal gebied als op het vlak van taal en onderwijs.

6.4.1 De problemen zijn wellicht deels te verklaren door cultuurverschillen en verstokte gewoonten. De ervaring leert dat de werkloosheid onder immigranten relatief meer fluctueert. Als de werkloosheid daalt willen werkgevers bijvoorbeeld eerder nieuwe wegen bewandelen en dan nemen zij mensen van een andere etnische afkomst in dienst. In een situatie met een hoge werkgelegenheidsgraad en een geringe werkloosheid hebben immigranten en hun nakomelingen mogelijk dus op zich al een betere toegang tot werk, zonder dat het integratieprobleem als geheel echter wordt opgelost. Gezien de demografische ontwikkeling zouden immigranten de komende jaren een betere toegang tot Deense arbeidsplaatsen moeten krijgen.

6.5 Het Deense welvaartsmodel steunt op een hoog percentage werkende vrouwen — zowel om de noodzakelijke openbare dienstverlening te verrichten als om hoge belastinginkomsten te genereren. Enerzijds zijn vrouwen hierdoor economisch zelfstandiger, anderzijds werpt dit uitdagingen op t.a.v. van het combineren van gezin en werk. Vergeleken met veel andere Europese landen heeft Denemarken op dit vlak al veel bereikt, maar er is nog een lange weg te gaan, willen vrouwen bijvoorbeeld dezelfde carrièrekansen als mannen krijgen.

6.6 Het Deense systeem kost de staat veel geld, omdat een groot gedeelte van de werkloosheidsuitkeringen voor zijn rekening komt. Zo bedroegen de uitgaven voor het passieve arbeidsmarktbeleid in 2003 2,7 % van het BNP — een record binnen de EU. In de toekomst zal de financiering van de Deense welvaartsmaatschappij van verschillende kanten onder druk komen te staan. Om de financiering van de welvaartsstaat in stand te kunnen houden zonder de belastingen te verhogen, moet de werkgelegenheidsgraad onder de beroepsgeschikte bevolking hoog zijn.

6.6.1 De belastingdruk in Denemarken behoort tot de hoogste in de EU en ligt rond de 49 % van het BNP, tegen een

gemiddelde van ca. 40 % in de gehele EU. Vooral de belastingheffing op consumptie is hoog, terwijl de belastingdruk op arbeid niet tot de top behoort. De inkomstenbelasting is hoog en sterk progressief, terwijl werkgevers over het algemeen geen sociale premies hoeven af te dragen. De Deense belastingstructuur wordt in bijlage 5 nader beschreven. Als gevolg van de globalisering kunnen sommige belastinginkomsten in de toekomst onder druk komen te staan.

6.6.2 De demografische ontwikkeling houdt in dat het aantal ouderen toeneemt en het aantal economisch actieven daalt. Oorzaak hiervan zijn de weinig omvangrijke jonge generaties, de grote naoorlogse generaties en het feit dat mensen steeds ouder worden. In de discussie over mogelijke hervormingen van de welvaartsmaatschappij worden ook het arbeidsmarktbeleid en de werkloosheidsuitkeringen besproken. Het Deense pensioenstelsel is echter deels op deze veranderingen voorbereid (zie bijlage 6). Er kan een tekort aan arbeidskrachten ontstaan, en aangezien al grotendeels gebruik is gemaakt van de arbeidsreserve die vrouwen vormen, moeten andere manieren worden gevonden om de werkgelegenheidsgraad te vergroten. Te denken valt aan het optrekken van de pensioengerechtigde leeftijd of het toelaten van meer immigranten die over de vereiste vaardigheden beschikken.

6.7 Ongeveer een kwart van de potentiële beroepsbevolking werkt niet en ontvangt een of andere vorm van ondersteuning (werkloosheid, activeringstoelage, vervroegde uittreding, enz.). Ongeveer de helft van deze mensen heeft zich vrijwillig, vanwege slijtage of door werkloosheid definitief uit de arbeidsmarkt teruggetrokken, terwijl de andere helft alleen tijdelijk zonder werk zit. Dat de overheid deze personen bijstand verleent is een van de pijlers van de welvaartsstaat, maar vormt tegelijkertijd ook een uitdaging voor de toekomstige financiering van de welvaartsmaatschappij. Het percentage Denen dat de arbeidsmarkt voortijdig verlaat, moet teruggebracht worden om de financiering van de welvaartsmaatschappij op langere termijn te kunnen waarborgen.

6.8 Het arbeidsmarktbeleid wordt in toenemende mate gereguleerd door voorschriften en procedures van de EU. Van oudsher wordt de organisatie van de Deense arbeidsmarkt niet door wetgeving, maar door de sociale partners bepaald. Worden de EU-regels te gedetailleerd, dan dreigt het gevaar dat de bevolking zich minder zal openstellen voor veranderingen en dat de ontwikkeling een andere kant opgaat dan de sociale partners wensen. Met de open coördinatiemethode van de EU lijkt een manier gevonden te zijn die zowel het voortbestaan van de Deense tradities als de synchronisatie van Europees werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid garandeert.

Brussel, 17 mei 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND