

# De herijking van sociaal Europa

**Maurizio Ferrera,  
Anton Hemerijck en  
Martin Rhodes**

Maurizio Ferrera is hoogleraar aan de Universiteit van Pavia en de Bocconi Universiteit in Milaan, waar hij een centrum leidt voor Vergelijkend Politiek Onderzoek.

Anton Hemerijck is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden en onderzoeker aan het Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung.

Martin Rhodes bekleedt momenteel de leerstoel van Europese beleidsvorming aan het European University Institute in Florence.

Adres: Universiteit Leiden, Departement Bestuurskunde, Wassenaarseweg 52, 2300 RB Leiden  
hemerijck@fsw.leidenuniv.nl

Dit artikel is een vertaling van een onderdeel van het rapport *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the open economy*, dat geschreven is naar aanleiding van en in opdracht van het Portugese voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2000. De redactie van *b en m* is de Portugese regering zeer erkentelijk voor de toestemming die zij heeft verleend aan de vertaling van het oorspronkelijke rapport. De vertaling is van de hand van Angelique Steen, Ko Colijn en Anton Hemerijck.

## 1 Twee dimensies van hervorming

Meer dan een eeuw geleden ontstond in Europa de verzorgingsstaat als een product van een langzaam proces van beleidsvernieuwing en institutioneel experimenteren. Dit proces begon in het midden van de negentiende eeuw met de liberale breuk ten opzichte van het conservatieve paternalisme en eindigde met de introductie van sociale volksverzekeringen in de meeste landen aan het einde van de jaren twintig van de vorige eeuw.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de sociale bescherming samen met liberale democratie en de markteconomie, geleidelijk tot een fundamenteel component van het Europese staats- en bestuursmodel geworden en heeft daarbij een stevige basis gelegd voor collectieve gedeelde waarden als sociale rechtvaardigheid, gelijkheid, en positieve vrijheden. Deze basis was functioneel bij het gladstrijken van spanningen veroorzaakt door de economische conjunctuur, demografische verschuivingen, veranderingen in sociaal en politiek gedrag en, meer in het algemeen, door de ontwikkeling van de agrarische naar de industriële en weer later naar de postindustriële samenleving (Esping-Andersen 1999).

Toch bevindt de verzorgingsstaat zich ondanks

zijn onbetwiste, historische succes aan het begin van de tweede eeuw in zijn bestaan in een onzekere positie. De spanningen worden veroorzaakt door exogene en endogene uitdagingen die vreten aan het oorspronkelijke ontwerp van de verzorgingsstaat. De onzekere positie van de verzorgingsstaat heeft te maken met het feit dat het moeilijk is om deze uitdagingen te objectiveren, de juiste oplossingen te identificeren en de benodigde hervormingen, die veelal op gespannen voet staan met belangen en verwachtingen van de burgers en de georganiseerde groepen in de samenleving, te realiseren.

Het tijdsgewricht waarin de verzorgingsstaat zich bevindt, is geenszins statisch. Integendeel, hervormingen zijn aan de orde van de dag. In de loop van de jaren negentig zijn Europese arrangementen van sociale bescherming een nieuwe fase van experimenteren en institutionele verandering binnengegaan – in zekere zin een historische parallel met de eerdere fase van experimenteren met nieuwe vormen van beleid en instituties die plaatsvond tijdens het ontstaan van de moderne verzorgingsstaat. Veel van de traditionele instrumenten (zoals automatische indexeringsmechanismen) bestaan niet langer, terwijl nieuwe instrumenten (zoals activering) aan de lijst zijn toegevoegd. Daarnaast heeft in sommige sectoren en/of landen een algemene herbezinning op de normatieve doeleinden van de verzorgingsstaat plaatsgevonden, die weer op haar beurt tot nieuwe beleidsparadigma's in de sociale zekerheid (zoals het Nederlandse concept van 'flexicurity') heeft geleid.

De metafoor van een opnieuw experimenteren is van belang – menen wij – om de fundamentele logica van het hervormingsproces te begrijpen. In alle systemen wordt gezocht naar nieuwe, economisch levensvatbare, sociaal acceptabele en politiek haalbare beleidsoplossingen, en in bepaalde gevallen is deze zoektocht bijna letterlijk experimenteel te noemen (Hall 1993; Hemerijck en Schludi 2000). Hoewel institutionele experimenten voornamelijk op het nationale niveau hebben plaatsgevonden (en heel soms ook op het subnationale niveau), is voor het supranationale niveau van de Europese Unie een steeds belangrijker rol als katalysator van aanpassing- en leerprocessen weggelegd. De instituties van de Europese Unie zijn actieve promotoren van hervorming geweest door de bundeling van informatie, als podium voor het uitwisselen van ervaringen

en nieuwe kennis, en door 'focuspunten' te bieden in de vorm van bijeenkomsten en procedures (zoals topconferenties, de deadline van de EMU, verscheidene sociale beleidsrichtlijnen, en de introductie van processen van 'monitoring' en 'benchmarking' van nationale actieplannen voor werkgelegenheid sinds de Top van Luxemburg in 1997).

Het gebruik van een 'experimentele' benadering bij het aanpassen van sociaal beleid, gevoed door beleidspuzzels, is positief, omdat het ook duidelijk laat zien dat conceptuele innovatie plaatsvindt door middel van een relatief nieuwe en veelbelovende benadering van beleidsleren, die stoelt op ervaringskennis en nieuwe inzichten.

## 2 Herijking in vierën

Zoekend naar de *wezenlijke* richting van hervorming moeten we de metafoor van opnieuw experimenteren echter aanvullen met andere denkbeelden. In de diverse institutionele 'laboratoria' van de jaren negentig zijn verschillende vormen van beleid ontwikkeld, met schijnbaar ongelijksoortige oriëntaties. Kunnen we dit tweede, meer beleidsinhoudelijke aspect van verandering samenvatten in één uitdrukking – zowel vanuit een descriptieve als prescriptieve benadering?

In het politieke debat van de jaren negentig werd de hervorming van de verzorgingsstaat veelal geëuid in termen van 'versobering' en andere ruwe begrippen als 'retrenchment' (inperking) of terugtred (om nog maar niet te spreken van het begrip 'ontmanteling') om aanpassingsprocessen te beschrijven (Pierson 1994; 1998). Deze concepten beschreven ontwikkelingen voornamelijk in negatieve zin: achteruitgang op een lineair pad in vergelijking met groei van de verzorgingsstaat in de 'gouden periode' na 1945. Recent is vanuit de Europese Commissie het begrip *modernisering* van sociale bescherming naar boven gekomen (1997; 1999). Hoewel dit begrip wel een positieve klank heeft, blijft ook 'modernisering' vaag over de *wezenlijke* logica achter de beleidsveranderingen.

Wij stellen voor onze ideeën te groeperen rondom een ander concept: *herijking*. Dit concept suggereert een zoektocht naar nieuw institutioneel evenwicht, gekarakteriseerd door:

- 1 beperkingen, omdat de herijking moet schipperen tussen nieuwe externe spanningen en interne uitdagingen;

- 2 een doelbewuste verschuiving van inhoudelijke accenten qua instrumenten en doeleinden van sociaal beleid.

Zoals alle evenwichtsoefeningen is ook herijking een delicate operatie, omgeven met lastige dilemma's, zware politieke keuzes en immer blootstaand aan de twee risico's van ofwel overdadige ofwel onvoldoende transformatie. In de rest van deze bijdrage presenteren wij het concept herijking aan de hand van zijn functionele, distributieve, normatieve en politiek-institutionele dimensies. Vervolgens zullen wij uitgebreid stilstaan bij de rol van de Europese Unie in het proces van herijken en opnieuw experimenteren.

### *Functionele herijking*

Functionele herijking houdt verband met de risico's waarop sociaal beleid is gebaseerd. In de periode van uitbouw en consolidatie (ongeveer tot begin jaren zeventig) van de verzorgingsstaat, vertoonde de sociale zekerheid een opvallende overeenstemming met de bevolking-, familie- en arbeidsmarktstructuren van de Europese samenlevingen. De traditionele catalogus van standaardrisico's weerspiegelde het patroon van sociale behoeften, zoals een hoge vruchtbaarheidsgraad, een lagere levensverwachting dan tegenwoordig, een trend naar 'fordistische' arbeid in de industrie, lage arbeidsparticipatie van vrouwen, een gezin met de man als kostwinner en een traditioneel patroon van relaties tussen beide seksen. Deze *goodness of fit* tussen de verzorgingsstaat en de sociaal-economische beleidsomgeving is de laatste decennia langzaam verdwenen en meer recent zien we dat de nieuwe, steeds snellere overgang naar een postindustriële kenniseconomie leidt tot een verdere scheefgroei tussen vraag en aanbod naar de voorzieningen van sociaal beleid.

Wellicht de beste manier om deze groeiende incongruentie samen te vatten, is te stellen dat de standaardrisico's waarop veel van de nog bestaande vormen van georganiseerde solidariteit zijn gefundeerd nu minder goed overeenkomen met de nieuwe sociale noden en verwachtingen. Het bestaande bestel van sociale verzekeringen is geneigd bepaalde risico's af te dekken die niet langer – *per se* – de hulp van de overheid behoeven, terwijl deze programma's in toenemende mate falen om, (nog) niet-erkende, nieuwe risico's te ledigen. Voorbeel-

den van nieuwe sociale risico's zijn sociale uitsluiting, afbraak van het traditionele gezin en de behoeften van langdurig afhankelijke chronisch zieken of gehandicapten. Ondertussen genieten de 'oude' risico's genereuze bescherming, ondanks het feit dat deze veelal niet langer de bron vormen van de echte noden. Voorbeelden zijn korte periode van het wegvallen van arbeid als gevolg van een licht ziekbed, de dood van een partner en zelfs ouder worden – tenminste in de traditionele definitie van een leven na 60 of 65. Dit type van genereuze solidariteit is niet alleen sterk verouderd, maar heeft in sommige gevallen zelfs een perverse werking, waarbij werken wordt ontmoedigd in plaats van gestimuleerd.

Functionele herijking gaat derhalve over het vinden van een nieuwe balans *in* en *tussen* de bestaande functies van de verzorgingsstaat. In werkgelegenheidsbeleid moet de nadruk zoveel mogelijk verschoven worden van passieve inkomenscompensatie naar verzekerde activering. Maar bovenal moet opnieuw worden nagedacht over ouderdomsverzekeringen en het pensioenstelsel, met name in de continentale en Zuid-Europese systemen. In landen met hoge inkomens, waar doorgaans aanzienlijke economische oudedagreserves beschikbaar komen, is het moeilijk op dit punt een goede reden voor de onevenredige concentratie van overheidsbescherming te bedenken.

In de nasleep van processen van sociale en economische transformatie is inkomensonzekerheid in toenemende mate verschoven naar de beginjaren van de levenscyclus. Kinderarmoede is in veel landen toegenomen, naast andere onrustbarende symptomen van sociale uitsluiting, zoals criminaliteit, verslaving, tienerzwangerschappen, dakloosheid, kindermishandeling en uitsluiting van scholing. In deze nieuwe context is een herijking van sociale zekerheid van 'ouderenbescherming' naar 'sociale integratie' en 'investeren in menselijk kapitaal' noodzakelijk. Een andere zeer gewenste ontwikkeling is een verdere uitbreiding van de gezinsvoorzieningen – niet alleen als een middel om te kunnen voldoen aan nieuwe behoeften, maar ook als een werkgelegenheidsinstrument.

Reeds vele stappen in deze richting zijn gezet. We kunnen hierbij wijzen op de introductie van nieuwe stelsels met betrekking tot langdurige zorgvoorzieningen, belangrijke innovaties in stelsels

van publieke arbeidsvoorziening, de verbetering van zwangerschaps- en ouderschapsverlof en kinderbijslag en de versterking van het minimale bijstandvoorzieningennet, waarbij meer aandacht wordt besteed aan de verschillende levensfasen van individuen en gezinnen.

Ook in verschillende pensioenstelsels zijn hervormingen waar te nemen; echter op dit front is de huidige situatie nog ver van bevredigend, zeker gezien de groeiende demografische druk. De voltooiing van de agenda van pensioenhervormingen blijft de sleutel tot het oplossen van de allocatieve dilemma's van de verzorgingsstaat, zeker in continentaal Europa.

### *Distributieve herijking*

Sociale rechten hebben nooit de gehele sociale structuur bestreken. Dit geldt ook voor de universalistische systemen van de Scandinavische landen. Sociale verscheidenheid uitgedrukt in rechten en uitkeringen was in de conservatief-corporatistische regimes in continentaal Europa lange tijd zelfs de norm. In het zuidelijke gedeelte van Europa heeft de verspreiding van sociale rechten nooit de grenzen van bepaalde socio-economische segmenten gepasseerd, getuige de zwarte economie – waarmee niet een bijbaantje naast een normale baan wordt bedoeld, maar een omvangrijk net van onbeschermde, zwart werk voor miljoenen mensen als hun primaire inkomen, zoals in Spanje en Italië. In veel landen is er sprake van een zekere overbescherming van de verzekerde werknemers, met gedeeltelijk vaste aanstellingen (vaak twee of meer per huishouden), naast een onvoldoende (of geheel ontbrekende) vorm van bescherming voor degenen die werken in de onbeschermde en kwetsbare sectoren van de arbeidsmarkt.

Meer specifiek lijkt er een groeiende kloof te bestaan tussen de zogenoemde *DINK*-gezinnen (dubbel inkomen, (g)een kind(eren), met een baan in de leidende sectoren van de economie) en de *STIK*-gezinnen (één inkomen, meer kinderen – of een eenoudergezin met één kind – met werk in de marge of werkloos). Hoewel minder zichtbaar dan in de vs, is in sommige delen van Europa reeds een onderklasse à la Amerika te vinden, bestaande uit werkloze gezinnen, alleenstaande ouders, etnische minderheden of (illegale) immigranten, die groten-deels buiten de bestaande sociale voorzieningen

vallen. Als gevolg van de nieuwe economie ontstaan andere, op kennis en vaardigheden gebaseerde scheidslijnen, waarvan we kunnen verwachten dat ze de insider-outsiderdynamiek versterken.

In zekere landen bestaan niet alleen distributieve ongelijkheden tussen de insiders en outsiders, maar ook binnen de groep van insiders zelf, tussen verschillende categorieën van onverzekerden. Sinds het ontstaan van het sociale verzekeringsstelsel is een steeds grotere mate van interpersoonlijke herverdeling gegroeid, dat wil zeggen herverdeling tussen economische sectoren, beroepsgroepen of inkomensgroepen. De meeste van deze transfers zijn hun oorspronkelijke ratio kwijtgeraakt en zijn zelf geworden tot een bron van groeiende ongelijkheid.

In tegenstelling tot het vinden van een algemene richting in de functionele herijking, namelijk weg van de bescherming van ouderdom (of beter de 'derde' levensfase) naar de bescherming van risico's – inclusief de nieuwe risico's – in andere fasen van de levenscyclus, is het een stuk lastiger een algemeen *Leitmotiv* aan te wijzen voor wat betreft distributieve herijking. Dit komt omdat de specifieke agenda waarschijnlijk per land aanzienlijk zal verschillen, niet alleen door de betrokkenheid van verschillende groepen (zoals werknemers in de publieke versus de private sector of vaste versus flexibele werknemers), maar ook in termen van dimensies. De intergenerationele en man-vrouw-dimensies kunnen in bepaalde landen meer op de voorgrond staan dan bijvoorbeeld de arbeidsstatus. Daarnaast, terwijl de hervormingen in de jaren negentig reeds hebben aangezet tot het ontwarren van de distributieve kronkelpaden van de nationale welvaartsstaten, is herijking op dit front nog verre van voltooid en is in sommige landen nauwelijks begonnen met een open en feitelijk debat over deze issues. Voor een groot deel kan de politiek van gevestigde belangen en vastgeroeste instituties verklaren waarom vooruitgang zo moeizaam totstandkomt. Maar wat heet 'vooruitgang'? Dit leidt onvermijdelijk tot het moeilijke en vaak omstreden terrein van *normatieve* herijking.

### *Normatieve herijking*

*Normatieve* herijking heeft te maken met normen en waarden. Ook op dit terrein kan een incongruentie in de Europese verzorgingsstaat worden ge-

noteerd: de *goodness of fit* tussen de breed gedragen waarden die de inspiratiebron vormden voor de uitbouw van de verzorgingsstaat na 1945 en het beleid dat we vandaag de dag in de praktijk kunnen waarmaken, is geleidelijk aan uitgehold, voornamelijk als gevolg van institutionele inertie.

Laten we eens kijken naar het concept gelijkheid – een ideologische hoeksteen van de Europese verzorgingsstaat. Het primaat van dit concept kan worden gedragen door krachtige normatieve argumenten, waarvan enkele met veeleisende beleidsimplicaties. Uitgaande van de rechtvaardigheidstheorie van John Rawls (1971) kunnen we bijvoorbeeld de stelling hanteren dat afwijkingen van het principe van gelijke distributie slechts dan mogelijk zijn, als deze het grootst mogelijke voordeel opleveren voor de minst bedeelden. De ‘rawlsiaanse’ test is voornamelijk van toepassing op marktonvolkomenheden: en één van de fundamentele normatieve wortels van sociale bescherming is juist het compenseren voor vele van deze ongelijkheden, dus het herstel van *fairness* in een samenleving. Maar weten we wel zeker dat de huidige portfolio van beleidsprogramma’s daadwerkelijk deze uitkomst realiseert en ‘fair’ is? Natuurlijk zijn instituties en programma’s in de praktijk altijd imperfect, maar er zijn gradaties van imperfectie. Als we aannemen hierboven een correcte voorstelling van de ernstige functionele en distributieve tekortkomingen in de status-quo te hebben gehanteerd, dan nog heeft herijking altijd een normatieve dimensie.

Een goede illustratie van dit punt vormt het zogenaamde ‘dienstensector trilemma’ (*trilemma of the service economy*) (Iversen en Wren 1998). De positieve versie van dit argument is dat, gelet op het typische karakter van de dienstenproductie en op de fiscale grenzen van een open economie, een solidaristische inkomenspolitiek en een hoog loonniveau in de continentale regimes, het scheppen van banen, zeker voor de laagopgeleide beroepsbevolking, ernstig wordt bemoeilijkt. De implicatie hiervan voor beleid is dat deze systemen zich moeten ontwikkelen naar vormen van ‘flexicurity’ (combinaties van een flexibele arbeidsmarkt en sociale zekerheid voor flexwerkers) (Visser en Hemerijck 1997). Het normatieve argument kan als volgt worden gepresenteerd: moreel gezien is het niet meer dan rechtvaardig de bescherming van de zoge-

naamde insiders te verminderen en meer flexibiliteit en een grotere spreiding van inkomen toe te staan als dit leidt tot meer kansen op werk voor degenen die het slechtst af zijn. Het zekerheidsaspect van het ‘positieve’ argument kan ook in normatieve termen worden verrat: een rawlsiaanse benadering zou in feite staan voor een basis van gelijkverdeelde primaire goederen, verenigbaar met economische beperkingen, maar bedoeld om elk individu deel te laten zijn van de samenleving (zie de bijdrage van Esping-Andersen 2000, die de rawlsiaanse visie op ‘acceptabele ongelijkheid’ hanteert). In de huidige context zou deze verzameling van *minima moralia* niet alleen een minimale inkomensgarantie en een ‘gezondheids(bevordering)’-garantie moeten bieden, maar tevens een ‘menselijk kapitaal garantie’.

Normatieve herijking is niet alleen het stellen van kritische vragen over de huidige stand van zaken vanuit een waardeperspectief en het bieden van rechtvaardigheidsgronden voor hervorming. Het gaat ook over verbreding van de politieke agenda door het verschuiven van de nadruk binnen de waardepremissen zelf. Meer specifiek houdt het een verschuiving in van een statische notie van gelijkheid, waarin materiële bronnen (inkomen) en compensatiemiddelen centraal staan, naar een dynamischer notie, gebaseerd op capaciteiten, kansen en *empowerment*. Dit betekent dat we ons moeten richten op de effectiviteit (en billijkheid) waarmee deze bronnen worden geboden door middel van kwaliteitsonderwijs, gezondheidszorg en sociale voorzieningen en op het bevorderen van mobiliteit: de sleutel tot gelijkheid.

Recente mededelingen en rapporten van de Europese Unie hebben het belang van toegang tot nieuwe informatietechnologieën, probleemoplossende capaciteiten, kennis van andere talen en innovatief ondernemerschap benadrukt (European Commission 2000). Maar dit is niet genoeg. Het is waarschijnlijk dat de kenniseconomie een nieuwe scheidslijn creëert tussen kenners en niet-kenners van de digitale snelweg. Een oprecht positieve oplossing voor iedereen vereist, naast investeren in menselijk kapitaal door een levenslange (bij)scholing en onderwijs, een gezamenlijke poging ter verbetering van arbeidskansen voor de lager opgeleiden die, om welke reden dan ook, de voor de markt geschikte vaardigheden missen, maar ook voor de

beter opgeleiden, die vanwege de teloorgang van bepaalde beroepen geen baan meer kunnen krijgen.

Opnieuw kunnen we deze redenering in rawlsiaanse begrippen vatten. Vanuit dit perspectief zijn afwijkingen van het principe van gelijkheid slechts mogelijk onder twee voorwaarden: zoals reeds genoemd moeten deze afwijkingen ten goede komen aan de minst bedeelden; daarnaast moeten deze zijn verbonden aan voor iedereen toegankelijke functies en posities in termen van gelijkheid van kansen. Deze tweede voorwaarde klinkt wellicht een beetje triviaal; gelijkheid van kansen is toch reeds lange tijd gevestigd als een principe en werkelijkheid in onze maatschappij? Toch niet – of tenminste niet voldoende. De literatuur over sociale mobiliteit laat zien dat de meeste sectoren, ambachten en beroepen gekenmerkt worden (in Europa meer dan in Noord-Amerika) door een hoge mate van ontoegankelijkheid en dat sociale achtergrond, meer dan talent, één van de meest bepalende factoren is voor een ieders kansen op de arbeidsmarkt en in het leven. De literatuur over armoede onthult de hardnekkigheid van het grootst mogelijke ‘rawlsiaanse onrecht (of kwaad)’ in onze samenlevingen: ernstig benadeelde individuen en groepen die gevangen zijn in hun omstandigheden door een zekere perversiteit in de regelstructuur van zowel de arbeidsmarkt als de sociale zekerheid. Armoede-‘immobiliteit’ bestaat nog steeds in het hedendaagse Europa en uitroeiing hiervan zou de hoogste prioriteit moeten krijgen op alle belangrijke beleidsagenda’s.

Samengevat moet het Europese model meer oog hebben voor het normatieve kader van dynamische gelijkheid, de meeste aandacht schenken aan de minst bedeelden, meer open staan ten opzichte van de prikkelende werking van differentiatie en flexibiliteit, alert zijn op de vele uitzonderingen op de ‘openheid’ van de kansenstructuur en meer inventief zijn op het gebied van mobiliteit – een terrein dat systematisch vergelijkend-nationaal bestudeerd moet worden.

### *Institutionele herijking*

Ten slotte komen we bij *politiek-institutionele* herijking, een vorm van herijking die te maken heeft met de niveaus, de fora en actoren die relevant zijn voor het besturen van het Europese sociale model. Uit de discussie over de aard van de problemen

waar de Europese verzorgingsstaten momenteel mee te kampen heeft (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000), kunnen we heel kort de volgende drie conclusies afleiden, opnieuw vanuit een ‘herijkingsperspectief’. We onderscheiden hierbij drie niveaus: het nationale, het subnationale, en het niveau van de Europese Unie. Aan het laatste niveau besteden we vier aparte paragrafen, omdat we van mening zijn dat het Sociale Europa reeds meer geïntegreerd en meer gedenationaliseerd is dan doorgaans, ook in de bijdragen van Scharpf en Esping-Andersen, wordt verondersteld:

- 1 In *nationale* beleidsarena’s, herkennen we in toenemende mate, komen de voordelen van sociale dialogen en ‘pacten’ op alle institutionele niveaus en de wenselijkheid van schaalvergroting van onderhandelen en ‘coördinatie’ tussen de actoren naar voren. Maar de kring van onderhandelaars moet in dit opzicht ‘herijkt’ worden, waarbij meer mogelijkheden gegeven dienen te worden aan die sociale groepen die nu aan de zijlijn staan. Ook de Europese Unie heeft een belangrijke rol op dit terrein gespeeld, zoals door het stimuleren van uitbreiding van ‘burgerdialogen’ met ngo’s en gebruikersorganisaties; daarnaast hebben in diverse landen interessante institutionele experimenten plaatsgevonden, zoals in Ierland waar nu ook werklozen aan de besluitvormingstafel zitten over ‘sociale pacten’ met vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en de overheid. Om daadwerkelijk te komen tot een versterking van de inspraak van buitenstaanders en een stimulering van organisaties met een andere kijk op de zaken dan de gevestigde belangen, moet nog een lange weg worden bewandeld.
- 2 Het belang van de *subnationale* (regionale en lokale) dimensie is groeiende (met name in de grotere staten) als gevolg van verscheidene spanningsvelden – van toegenomen internationale concurrentie tot fiscale overdruk op het nationale niveau. In veel gevallen biedt het subnationale niveau de beste context voor het bevorderen van competitie en sociale solidariteit (Streeck 1999). Zo is cohesiebeleid bijvoorbeeld een uitstekend voorbeeld van een goede combinatie van supranationale en subnationalisatie van sommige beleidsfuncties. De Europese top in Lissabon (maart 2000) heeft meer aandacht voor de regionale dimensie

in het raam van een rationalisatie van bestaande procedures en processen beloofd. Aangenomen dat de 'harde agenda' er in slaagt een gezamenlijk net van regels en garanties af te dwingen, zou een preciezere configuratie van het Europese sociale model volgens de regionale kanalen zeer wenselijk zijn, zowel vanuit een functioneel als normatief perspectief.

### 3 De rol Europa vanuit een herijkingsperspectief?

Er is veel geschreven over de gefragmenteerde ontwikkeling van de 'Europese sociale dimensie'. De schrijvers over dit onderwerp zijn te onderscheiden in twee groepen, te weten de voorzichtige optimisten en de europessimisten. De optimisten wijzen op de onafhankelijkheid en vastberadenheid van de centrale instituties in de Europese 'multilevel'-beleidsarena en de capaciteit van deze instituties, actoren en de lidstaten om regelgeving te scheppen waarbij de nationale sociale akkoorden in Europa kunnen worden ondersteund (Falkner 1998). Daarentegen menen de pessimisten dat integratie heeft bijgedragen tot het verdwijnen van economische grenzen, terwijl integratie weinig tot niets heeft bijgedragen aan het creëren van nieuwe instituties van sociale compensatie en bescherming (Scharpf 1999). De scheefgroei tussen marktopbouwende 'negatieve integratie' (snel en gemakkelijk voor politiek-institutionele begrippen in het bestaande constitutionele raamwerk) en marktcorrigerende 'positieve integratie' (moeilijk en langzaam) wordt, onder anderen door Fritz Scharpf in dit themanummer, beschouwd als leidend tot perverse (al dan niet bedoelde) effecten. Deze effecten zijn vaak het leidend voorwerp in debatten over 'sociale dumping', 'sociale devaluatie' of 'neerwaartse spiraal' van standaarden en normen van welzijn en beschaving.

Ondanks de overheersing van de pessimistische visie over Europees sociaal beleid, is het wel zo dat de optimisten een punt hebben als zij wijzen op de reeds tot stand gebrachte vooruitgang. Het glas is eerder halfvol dan halfleeg. Er is inderdaad een nieuw, relatief flexibel-gestructureerd institutioneel regime in ontwikkeling, bestaande uit:

- belangrijke inhoudelijke elementen (in de vorm van communautaire wetgeving en jurisprudentie van het Hof van Justitie);

- procedurele regelgeving en innovaties (zeker gezien de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming en de voorzieningen voor sociale partners in het Sociale Protocol bij het Verdrag van Maastricht);
- methoden tot handhaving van de wet (versterkt door het besluit in het Verdrag van Maastricht om het Europese Hof van Justitie de bevoegdheid te geven boetes op te leggen aan talmende lidstaten).

Het resultaat hiervan is een beleidsbestel met verschillende lagen en een transitie van soevereine naar semi-soevereine verzorgingsstaten, die het institutionele vermogen hebben om een regressie van het Europese sociale model te weerstaan. De sociale beleidsontwikkeling op Europees niveau door de semi-soevereine staten wordt nu door de volgende aspecten gekenmerkt:

*Gezamenlijke beleidsontwikkeling gebaseerd op een complex samenspel van nationale belangen, ideologie en haalbaarheidsoverwegingen*

In tegenstelling tot de euro-realistische of -pessimistische visie, zijn deze beleidsontwikkelingen op sociaal gebied niet louter te interpreteren als platte compromissen tussen de lidstaten in navolging van hun eigen materiële belangen (de bescherming van nationale belangengroepen of electoraal opportunisme) (Moravcsik 1998). De rijke staten zijn er zelden op uit geweest hun concurrentiepositie te behouden door hun hoge sociale standaarden aan de andere lidstaten op te leggen. Duitsland heeft bijvoorbeeld nooit getracht zijn sociale kosten te 'exporteren' naar de rest van Europa, maar heeft daarentegen juist gezocht naar een meer communautaire ontwikkeling van minimale en flexibele standaarden, en heeft daarbij vaak genoeg de maximalistische ambities van de Commissie en de Fransen beteugeld (Rhodes 1999). Ook is het niet zo dat armere staten simpelweg *cheap talk* bezigen in hun verweer tegen hogere standaarden van sociale bescherming of deze alleen maar accepteren met het oog op extra subsidies uit de structuurfondsen (zie Lange 1992; 1993). De zogeheten realistische argumentatie presenteert een misvatting van de uitgebreide regelgeving die reeds bestaat in deze landen en van hun oprechte ideologische *commitment* aan een sterke Europese verzorgingsstaat.

*De ontwikkeling van een beleidsnetwerk  
boven en onder de natiestaat*

Nationale belangengroepen bewerken hun regeringen op een dusdanige wijze dat deze op het Europese niveau voor hen gunstige overeenkomsten smeden. Daarnaast sluiten deze belangengroepen zelf ook allianties met supranationale organisaties en overstijgen derhalve het nationale niveau. Wanneer dergelijke relaties geïnstitutionaliseerd zijn – zoals rond het Sociale Paragraaf van Maastricht – schep- pen zij belangrijke vormen en fora van *multilevel* besturen. De Europese Unie heeft in de afgelopen jaren een belangrijke invloed gehad op de mobilisatie van belangen en vertegenwoordigende groepen in de lidstaten. De ETUC (De Confederatie van Europese Vakbewegingen), gesteund door de machtige Duitse vakbonden, is van groot belang geweest in het versterken van de bevoegdheden van de vakbeweging op Europees niveau, het overbruggen van tegenstellingen tussen vaak vijandig gezinde nationale bewegingen en het institutionaliseren van ‘een sociale dialoog’ met een onwillige Europese werkgeversorganisatie (UNICE). Deze activiteiten, gekoppeld aan de invloeden van andere nationale vakbonden, hebben geleid tot de ontwikkeling van een netwerk van belangen en invloeden wat betreft wetgeving en andere beleidsontwikkelingen buiten de standaard intergouvernementele contacten en uitwisselingen (Falkner 1998; Rhodes 1999). Het belang van de sociale dialoog bij de ontwikkeling van nieuw beleid is sinds Maastricht steeds groter geworden.

*De ontwikkeling van een sociaal beleidsregime  
buiten de volledige controle van de lidstaten*

Wanneer ooit keuzes zijn gemaakt, hebben we niet alleen te maken met ‘sunk-costs’ en institutionele ‘lock-in’ effecten (Pierson 1994), maar creëert de complexiteit van besluitvorming en de aanpassing van diverse posities en pogingen om afwijkingen in de Verdragen op te lossen ook een enorm potentieel voor onbedoelde (positieve en negatieve) effecten en de versterking van niet-staatelijke actoren, met name van de Commissie en het Hof van Justitie. In aanvulling op zijn belangrijke agendabepalende en processuele bevoegdheden, is de daadwerkelijke macht van de Commissie eind jaren tachtig en begin jaren negentig in de wetgevende processen rijkelijk versterkt. In deze periode ondernam

de Commissie regelmatig succesvolle pogingen om een aantal richtlijnen via gekwalificeerde meerderheid aanvaard te krijgen, om het Britse vetorecht te omzeilen (Rhodes 1995). Het Hof van Justitie heeft een voorname rol gespeeld in de interpretatie van Europese wetten en heeft, net als de Commissie, innovatief zijn eigen manoeuvreerruimte weten te vergroten, hoewel het aandeel van het Hof in het ontwikkelen van positief sociaal beleid, waaronder het sociale burgerschapsrecht, beperkt is gebleven.

*Een reductie van de sociale beleidsautonomie van de  
lidstaten door pan-Europese verbanden*

Ondanks een opmerkelijke verschuiving naar ‘neovoluntaristische regelgeving’ (dat wil zeggen het gebruik van niet-bindende aanbevelingen in plaats van bindende richtlijnen) in de afgelopen jaren, bestaat er een aanzienlijke hoeveelheid bindende wetgeving (regels en richtlijnen) (Steeck 1996). De Europese gezondheids- en veiligheidswetgeving is sterk gegroeid, met name sinds het gebruik van meerderheidsbesluitvorming voor dit terrein onder artikel 118A van de Europese Akte; implementatie en handhaving blijven echter problematisch. Richtlijnen met betrekking tot gelijke behandeling en kansen, en de jurisprudentie van het Hof dat van deze wetgeving is afgeleid, vormen een uitgebreid stelsel van bindende rechten, geldend in alle lidstaten. Bindende richtlijnen en beslissingen van het Hof wat betreft de bescherming van werknemers, bestrijken sinds het midden van de jaren zeventig zaken als collectief ontslag van werknemers, de overname van bedrijven en de rechten van werknemers van onvermogen werkgevers, terwijl onder het Sociale Actieprogramma van 1989 richtlijnen tot stand zijn gekomen met betrekking tot de versterking van gezondheids- en veiligheidseisen voor werknemers, faciliteiten voor zwangere werkende vrouwen, bescherming van jongere werknemers, basistermijnen en voorwaarden voor tijdelijke werknemers, de ‘hardheid’ van arbeidsovereenkomsten, werktijden en de verplichte consultatie van werknemers binnen multinationale ondernemingen.

*Een reductie van de sociale beleidsautonomie van  
de lidstaten door de eenheidsmarkt*

Het vereiste van compatibele markten (voornamelijk gerelateerd aan de notie van vrijheid van verkeer) uit het Verdrag van Rome heeft geresulteerd



in een innovatief proces van regelgeving onder leiding van het Hof van Justitie, waarbij een begin is gemaakt met de afbraak van de grenzen tussen de verschillende verzorgingsstaten. De gevolgen van dit proces zijn dat lidstaten de sociale voorzieningen niet langer mogen voorbehouden aan hun eigen inwoners; verder kunnen zij niet langer eisen dat sociale uitkeringen binnen het eigen territorium worden verbruikt (behalve in het geval van werkloosheidsuitkeringen, die hoogstens drie maanden buiten de eigen grenzen mogen worden ontvangen); ten slotte oefenen de lidstaten soms geen controle meer uit op de wijze waarop burgers binnen de staatsgrenzen verzekerd dienen te worden (bijvoorbeeld wanneer een autoriteit in een andere lidstaat dat recht heeft, zoals bij enkele ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen).

In het algemeen kunnen we de conclusie trekken dat lidstaten vast zitten in een web van afdwingbare regelgeving als gevolg van Europese wetgeving en dat dit web van invloed is op, zo niet bepalend is voor, de nationale benadering van de hervorming van de verzorgingsstaat. Immers ook al blijven deze systemen voornamelijk nationaal en vallen zij onder de bevoegdheid van de nationale autoriteiten, belangrijke beleidsterreinen vallen nu buiten het domein van eenzijdige acties van de kant van nationale overheden. Aldus worden de omvang, schaal en richting van hervorming in toenemende mate beperkt of beïnvloed door Europese regelgeving, ondanks het feit dat de nationale politiek in de eerste plaats verantwoordelijk is voor verandering en aanpassing van de verzorgingsstaat.

De constructie van een 'Sociaal Europa' is wellicht een minder aantrekkelijk bouwwerk geworden dan voorstanders ervan hadden gehoopt, maar desalniettemin hebben Europese initiatieven van de afgelopen decennia bijgedragen tot het leggen van een stevig fundament van het Europese sociale model (Liebfried en Pierson 1995). Dat wil zeggen: een uitgebreide basis van sociale zekerheid voor alle burgers; een hoge mate van belangenorganisatie en gecoördineerde onderhandelingen; en een gelijkmatiger verdeling van loon en inkomen dan in de meeste niet-Europese landen. Deze erfenis biedt de basis voor een nieuwe fase van ontwikkeling vanuit een veel complexere architectuur van beleidsvorming, en met mogelijk grotere sociale beleidsambities dan in het verleden.

#### 4 Tekortkomingen en nieuwe oriëntaties

De bevestiging van de opvallende resultaten in de constructie van Sociaal Europa in de laatste twintig jaren mag niet blind zijn voor de tekortkomingen in dat proces van europeanisering van sociaal beleid. Met behulp van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming onder artikel 118a van de Europese Akte zijn vele wetten op het gebied van gezondheid, veiligheid en gelijke kansen ontstaan, die de standaarden in alle lidstaten hebben verhoogd, met name de wetgeving uit het Gezondheid en Veiligheid Actieprogramma dat van 1988 tot 1993 liep. Op andere gebieden echter zijn belangrijke richtlijnen door intergouvernementele onderhandelingen afgezwakt. Een goed voorbeeld hiervan is de richtlijn tot oprichting van een Europese Ondernemingsraad, die in plaats van verspreiding van het Duitse systeem van *Mitbestimmung* naar de rest van Europa (wat ook het voornemen van was van zijn onsuccesvolle voorganger, de Vredelingsrichtlijn van 1970), heeft gezorgd voor minimale vereisten betreffende de consultatie van werknemers binnen multinationals. Recentere initiatieven op dit terrein – inclusief de ontwerprichtlijn over informeren en consulteren van werknemers op *nationaal* niveau – blijven geblokkeerd.

Daarnaast blijven de Europese sociale burgerrechten een onderontwikkeld terrein, met name doordat de meeste aandacht van 'positief Europees sociaal beleid' gericht is geweest op de 'industriële burgerrechten', gerelateerd aan werkgelegenheid en vrij verkeer tussen de lidstaten. Een belangrijk ontbrekend element van de beleidscoördinatie op Unieniveau is dat van een algemene Europese definitie (geconsolideerd in de Verdragsteksten) van fundamentele burgerrechten. Er is zelfs sprake van een toenemende impasse in de jaren negentig sinds de Europese top in Maastricht en de ongeremde toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, waardoor de (behoefte aan) nieuwe instrumenten van interventie door de *supranationale* autoriteiten zich juist pijnlijker doen gevoelen.

Tegen deze achtergrond moet de turbulente verandering in het denken die plaatsgevonden heeft binnen zowel de Commissie als de lidstaten vanaf ongeveer 1993, in herinnering worden gebracht. Nadat in Maastricht de vereiste mechanismen voor deblokken van wetgeving in stelling waren gebracht, leidden een aantal grote veranderingen tot

een wijziging van de beleidsagenda: het verdwijnen van de as Mitterrand-Delors en de vervanging hiervan door een gematigder president van de Commissie en een rechts-georiënteerde (hoewel paternalistische) Franse president; een groeiende weerstand tegen een verdere overheveling van bevoegdheden naar de Unie, en meer in het algemeen het belang dat tijdens de top in Maastricht gehecht is aan het begrip 'subsidiariteit'; en een erkenning van het feit dat de hoge en groeiende werkloosheid in Europa wellicht een andere benadering van de arbeidsmarkt en sociaal beleid zou vereisen dan in het verleden.

Dit besef heeft geresulteerd in een verschuiving van aandacht van bescherming van werkgelegenheid (hoewel dit uiteraard nog steeds belangrijk is) in de richting van stimulering van werkgelegenheid (indien noodzakelijk door middel van flexibilisering van de arbeidsmarkt), een kritisch onderzoeken van de samenhang van beleidsprioriteiten en de plannen om de structuurfondsen meer te relateren aan bepaalde werkgelegenheidseisen (European Commission 1993; 1999). Ook zijn enkele nieuwe lijnen tussen lidstaten ontstaan in de beleidsarena van de Europese Unie en zijn innovaties van de instrumenten van sociaal en werkgelegenheidsbeleid totstandgekomen, waaronder de introductie van nieuwe beleidsinstrumenten ('zacht beleid' zoals *mainstreaming* en *management by objectives*), waarover we nog komen te spreken.

Gezien bovenstaande beschrijving van ontwikkelingen kunnen we stellen dat de creatie van één Europese markt duidelijk heeft gefaald in het tillen van de beeldvorming op sociaal terrein van de nationale staat naar een Europees niveau. Dat reikte niet verder dan het, onder druk, vergemakkelijken van het vrije verkeer van werknemers en burgers en het bewerkstelligen van een basisvangnet van rechten en aanspraken voor werknemers. *Dit zouden we niet verbazingwekkend of per se betreurenswaardig moeten vinden.* Immers, niet alleen blijven de verzorgingsstaten en de arbeidsmarkten vooral in de nationale context ingebed, daarnaast zorgt economische integratie ervoor dat het nationale niveau in toenemende mate een restdomein van sociaal conflict, innovatie en wetgevende hervormingen wordt. Wanneer coördinatie en 'hardere' vormen van regelgeving op het Europese niveau voortgang willen hebben, moet de realiteit – en

wenselijkheid – van nationaal georiënteerde reacties, ofschoon binnen een versterkt Europees raamwerk, niet buiten beschouwing blijven.

Ooit lag de uitdaging van Europa in het bereiken van een hoge standaard van sociale bescherming, mits de convergentie tussen de lidstaten dat zou toestaan. Gedurende het proces zouden elementen van een Europees sociaal contract kunnen worden gevormd. Nu is er sprake van een toenemende druk om de nationale sociale contracten te hervormen, maar wel binnen een raamwerk dat op het Europese niveau kan en moet worden geconstrueerd. Waar eens de prioriteit werd gegeven aan een harmonisatie van sociale werkgelegenheidsrechten binnen geheel Europa, ligt de prioriteit nu in het vinden van effectieve beleidsoplossingen voor het hoge niveau van werkloosheid in Europa en in het verenigen van nationale solidariteit met economische groei. Dit vraagt nieuwe benaderingswijzen van sociale bescherming en het recht op werk in zowel de lidstaten als op het niveau van de boven-nationale beleidsruimte (European Commission 2000).

### 5 Strategieën van Europese betrokkenheid

Welke rol kan de Europese Unie nu precies spelen in deze tijd van beleidsinnovatie en herijking binnen de nationale verzorgingsstaten? De recent ontwikkelde institutionele innovaties, met name sinds de Sociale Paragraaf bij het Verdrag van Maastricht, zijn gericht op de problemen van de *joint decision trap* (de botsing tussen onverenigbare belangen van lidstaten) en de *corporatist decision gap* (het ontbreken van effectieve onderhandelingen tussen de Europese sociale partners). De laatste jaren is op beide fronten belangrijke vooruitgang geboekt. De lidstaten hebben tot op heden echter op alle mogelijke manieren geprobeerd te ontsnappen aan deze 'vooruitgang'. In werkelijkheid lijkt het zo te zijn dat hoe dichter de Europese Unie de oplossing van dergelijke problemen in de besluitvormingsmachine nadert, des te onwilliger de lidstaten zijn in het gebruik hiervan, zoals op te maken valt uit de bezorgdheid na Maastricht wat betreft het subsidiariteitsbeginsel.

Binnen deze duidelijke beperkingen kunnen echter wel een aantal stellingen worden opgesteld over een toekomstige rol van de Unie. Uiteraard kan een nieuwe consensus ontstaan over vorderin-

gen in bepaalde gebieden van sociaal beleid, waarbij nieuwe wetgeving door ofwel de Commissie en de Raad van Ministers wordt ontwikkeld, ofwel door de Raad en de sociale partners, zoals mogelijk is gemaakt door het Sociale Protocol. De laatste procedures zijn versterkt sinds het Britse lidmaatschap onder de regering van Blair.

Hoewel de verdere discussie in hoge mate is geïntereerd op de ontwikkeling van nieuwe 'zachte wetgevingsinstrumenten', blijven de richtlijnen en andere traditionele vormen van Europese regelgeving van belang. Aan het einde van 1999 publiceerde de Commissie een pakket maatregelen ter bestrijding van discriminatie, op basis van artikel 13 van het Verdrag, waaronder een voorstel tot een richtlijn betreffende gelijke behandeling op het werk, een voorstel voor een richtlijn ter implementatie van het principe van gelijke behandeling van werknemers ongeacht etnische afkomst en een voorstel voor een Europees antidiscriminatie-actieprogramma. Deze maatregelen zijn onderworpen aan de unanimiteitsprocedure en de aanneming van deze voorstellen is dus niet vanzelfsprekend. Desalniettemin is de ontwikkeling van dergelijke innovaties van 'harde wetgeving' van groot belang voor een sterke juridische grondslag inzake antidiscriminatie. Een nieuwe richtlijn die lidstaten toestaat btw – op een experimentele basis – te reduceren in arbeidsintensieve sectoren, als een middel tot het scheppen van werkgelegenheid, is eveneens aangenomen door de Sociale Raad in 1999.

Recente vorderingen tonen ook dat nieuwe vormen van besluitvorming buiten het gebruikelijke intergouvernementele forum veelbelovend kunnen zijn. Zo zijn een aantal overeenkomsten, ontstaan uit de interprofessionele dialoog, gepromoveerd tot richtlijnen, ondanks de grote scepsis over de werkbaarheid van de nieuwe procedures die uit het Sociale Protocol voortvloeiden. De recentste richtlijn handelde over arbeidscontracten voor bepaalde duur, ook aangenomen in 1999. Op andere gebieden is de progressie trager – zoals het voorstel tot een richtlijn betreffende het informeren en consulteren van de werknemer uitgevaardigd door de Commissie toen UNICE weigerde het aanbod van ETUC tot onderhandelingen te accepteren. Toch zorgt het toenemende gebruik van de combinatie sociale overeenkomst/richtlijn voor de legitimering van het proces. Zelfs de sectorale sociale dialoog –

die veel grilliger verloopt dan de interprofessionele dialoog – begint resultaten op te leveren, met een overeenkomst in 1999 tot verlenging van de werktijdenrichtlijnen voor de maritieme sector uit 1993.

Ambitieuzer is het streven naar een overeenkomst over de opname van een reeks sociale rechten in het Verdrag, zoals voorgesteld door het 'Comité des Sages' in 1996. Of zelfs de goedkeuring van een volwaardig Handvest van Fundamentele Rechten van de Europese Unie – hoewel de uitvoerbaarheid hiervan moeilijk zal zijn.

Misschien is een nieuwe coördinerende rol voor de Europese Unie weggelegd bij de pogingen van de lidstaten om hun eigen verzorgingsstaten te hervormen. Dit kan op twee manieren worden bereikt. Ten eerste door het toestaan van verschillende niveaus van sociale bescherming, gekoppeld aan nationale verschillen in arbeidskosten en sociale uitgaven (Scharpf 1999). Daardoor kan worden voorkomen dat de armere staten hun veto uitspreken over opwaartse harmonisatie tussen de meer welvarende lidstaten. Alle Europese verzorgingsstaten kunnen worden gehouden aan een duidelijke afspraak over een sociaal uitgaveminimum. Ten tweede kan deze bodem worden aangevuld met sub-Europese coördinatie tussen groepen van landen ('verzorgingsstaatfamilies') die gelijksoortige instituties en vormen van beleid hebben, zoals de welvarende 'corporatistische' groep van Zweden, Denemarken, Duitsland en Oostenrijk. Volgens sommige deskundigen zijn gecoördineerde hervormingsstrategieën tussen landen met dezelfde noodzakelijke institutionele voorwaarden kansrijker dan unilaterale strategieën of pogingen tot harmonisatie tussen alle welvaartsclusters.

Een dergelijke strategie moet echter rekenen op twee obstakels. Het eerste is dat armere lidstaten wellicht weerstand bieden aan de creatie van een sociaal Europa van twee lagen. Pro-verzorgingsstaat elites in deze landen zijn waarschijnlijk bevreemd dat een dergelijk onderscheid hen langdurig zal veroordelen tot een tweederangsstatus en dat op deze manier de druk op de nationale implementatie van al aangenomen Europese wetgeving zal verminderen. In feite moet de Europese Unie ervoor zorgen dat een even billijke balans in deze landen wordt bereikt tussen het opnieuw reguleren van de arbeidsmarkt en de hervorming van sociaal beleid, als in hun meer welvarende partners. Het is name-

lijk verkeerd de armere landen (met name de landen in Zuid-Europa) simpelweg te zien als 'minder gereguleerde' landen. Eén van de belangrijkste kenmerken van deze landen is dat er zowel zeer genereuze als schrijnend lage werkloosheidsuitkeringen bestaan; één van de doelen van hervorming van sociaal beleid hier zou dan ook het rechte trekken van dergelijke patronen moeten zijn.

Verder betekent een 'zuidelijk' sociaal dieet niet zonder meer dat beleidsinnovatie voor de welvarende staten makkelijker wordt. Hoewel de opname van Zweden, Finland en Oostenrijk in de Europese Unie de 'hoge regulatie'-landenclub verder versterkt, verschillen de interne arrangementen van die clubleden aanzienlijk van elkaar. Bovendien behoort Duitsland tot de tegenstanders van verdere supranationale regelgeving op het gebied van sociale bescherming, zo is gebleken uit de Duitse weerstand tegen de europeanisering van armoedeprogramma's. Opnieuw staat de complexe aard van nationale *trade-offs* en sociale onderhandelingen, als ook hun legitimiteit, op het spel.

Aan de andere kant is het idee van een afgesproken welvaartsbodem aantrekkelijk en past het ook veel beter in de Europese traditie en praktijk dan de creatie van verschillende 'clubs'. Dit argument wordt ondersteund door aanmoedigingen van nationale onderhandelingen door de Europese Commissie. Dit kan leiden tot het wegnemen van ongelijkheden in de dekking van de sociale zekerheid en het vergroten van het natuurlijke domein van de arbeidsbeweging, alsook tot de introductie van nieuwe vormen van flexibel werk, sociale zekerheid en belastinghervorming. Een specifiek gebied waar de Europese Unie een rol zal moeten spelen, is ervoor te zorgen dat arbeid en kapitaal gebonden blijven aan nationale sociale akkoorden, dit vanwege de lage kosten voor bedrijven om te vertrekken uit landen zonder een sterke traditie van een gedeelde politieke ruimte, zoals Italië en Portugal. Een richtlijn over het verplicht informeren en consulteren van werknemers op nationaal niveau zou wellicht de nationale onderhandelingen organisatorisch een stap verder helpen en het sluiten van overeenkomsten over sociaal beleid in het algemeen begunstigen. Wat betreft werkgevers kunnen maatregelen van de Commissie en de lidstaten ervoor zorgen dat de nieuwe Europese Ondernemingsraad een rol van betekenis kan spelen in het integreren van

grote bedrijven, met name multinationals, in de nationale onderhandelingsprocessen en hun neiging tot *exit* tegen te gaan.

Tegen de leegloop van de vakbeweging zullen extra prikkels moeten worden geboden om de participatie van werknemers te continueren. Op nationaal niveau kan dit door loonsverhogingen aan productiviteit te koppelen en door werkgelegenheid te bieden in ruil voor beheerste lonengroei van de economie. Op Europees niveau moeten de Commissie en de lidstaten trachten een verband te leggen tussen nationale akkoorden en de Europese sociale dialoog. Dit is reeds gebeurd door het verzoek van de Commissie aan de Europese sociale partners – ETUC, UNICE en CEEP – om de Werkgelegenheid Richtsnoeren afkomstig van de Luxemburgse Werkgelegenheidstop in 1997 op te nemen in hun raamovereenkomsten. Wat betreft parttime werk en arbeid voor bepaalde duur is dit gelukt.

Overeenstemming over een Europees werkgelegenheidspact, waarin het belang van onderwijs en scholing wordt benadrukt, en het zoeken naar nieuwe vormen van Europese coördinatie op terreinen als minimumloon en arbeidsnormen zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van een Europese strategie voor hervorming van het samenspel tussen werk en welvaart. De Commissie kan eveneens een rol spelen door het zogeheten 'benchmarking' van 'best-practices'. De Commissie heeft reeds meer aandacht gevraagd voor de hervorming van het belastingstelsel en de uitkeringssystemen, de voorzieningen voor lang leren, het banenpotentieel binnen de dienstensector en een betere afstemming tussen werk en gezinsleven. Desalniettemin vereist een meer gebalanceerde beleidsmix verdere investeringen in de nieuwe architectuur van sociaal Europa.

## 6 Zachte en open coördinatie

In dit opzicht is de ontwikkeling van nieuwe 'zachte' instrumenten voor de interventie van Europa in de economieën en arbeidsmarkten van de lidstaten van het allergrootste belang. Deze zijn essentieel om de blokkades tegen beleidsinnovatie, zoals we kunnen aantreffen bij de meer traditionele Europese instrumenten (richtlijnen), te vermijden. In de laatste jaren hebben al belangrijke ontwikkelingen in deze richting plaatsgevonden. Het lijkt er op dat de Europese Unie, optredend als een semi-soeve-

rein politiek systeem, voor zichzelf langzaam maar zeker een aparte coördinerende rol op een aantal sociale beleidsterreinen aan het creëren is – een rol die op een ‘zachte’ en ‘bottom-up’ manier kan werken aan het hervinden van de balans in de structurele asymmetrie tussen negatieve en positieve integratie. Deze trend is duidelijk zichtbaar, sinds 1997, op het gebied van werkgelegenheidsbeleid (Goetschy 1999; 2000). Op het gebied van rechtmatige sociale bescherming is de relevantie en betrokkenheid van de Europese Unie minder markant en de logica van asymmetrie tussen marktverruimende ‘negatieve integratie’ en marktcorrigerende ‘positieve integratie’ domineert nog steeds: maar ook op dit terrein is de situatie misschien minder troosteloos en zeker minder statisch dan velen geloven.

Wat betreft werkgelegenheidsbeleid valt het keerpunt uiteraard samen met de start van het compromis van Luxemburg in 1997 en het nieuwe werkgelegenheidsbeleid, geïntroduceerd in het nieuwe Verdrag van Amsterdam (art. 109n-s of 125-130 na vernummering) (Kenner 1999; Goetschy 1999). Deze artikelen voorzien in de coördinatie van nationaal werkgelegenheidsbeleid door gebruik van een ‘management by objectives’-benadering, waarbij de Europese instituties richtlijnen ontwerpen en de implementatie hiervan monitoren door middel van een duidelijke procedure, bestaande uit de volgende stappen:

- stellen van een diagnose van het probleem, gebaseerd op de input vanuit de gemeenschappen op verschillende niveaus;
- stellen van prioriteiten voor de gehele Unie en ‘politieke erkenning’ van deze prioriteiten op het hoogste institutionele niveau (Europese Raden);
- identificatie van *best-practices* en relevante indicatoren voor te bereiken doelstellingen;
- betrokkenheid bij de nationale beleidssystemen door de ontwikkeling van nationale actieplannen en het stellen van specifieke nationale doeleinden;
- observeren van het proces en evaluatie van het beleid door middel van vergelijkend onderzoek;
- het doen van aanbevelingen.

Ofschoon specifiek gericht op werkgelegenheid heeft het compromis van Luxemburg ook belangrijke implicaties gehad voor aanpalend sociaal beleid. Dit is niet alleen het geval omdat stimuleren van de

werkgelegenheid per definitie een manier is sociale doelstellingen te realiseren, maar ook omdat er een nauw verband bestaat tussen werkgelegenheidsplannen en (de modernisering van) sociale zekerheidssystemen. Het zal geen verbazing wekken, dat veel werkgelegenheidsrichtlijnen ook vragen om een aanpassing van bestaande verzorgingsarrangementen.

Op het vlak van sociale bescherming was in de jaren negentig, wat betreft werkgelegenheid, minder institutionele vernieuwing te zien dan daarvoor. Met de beëindiging van de *opting-out* positie van Groot-Brittannië, is het Sociale Protocol van Maastricht een integraal onderdeel van het Verdrag van Amsterdam geworden. Daarmee kan het activisme van de Unie op het terrein van sociale uitsluiting flink toenemen. De historische en institutionele kern van sociale bescherming – namelijk het sociale verzekeringsstelsel – blijft in hoge mate een zaak van nationaal beleid. Nationale beleidsvrijheid daarentegen wordt in toenemende mate ingeperkt door de ‘functionele verplichtingen’ en ‘harde discipline’ van de EMU. Het lijkt er echter op dat ook op het gebied van sociale bescherming een (zeer) zacht proces van coördinatie ontstaat, met name dankzij de pogingen van de Commissie en het Europees Parlement (Kenner 1999). Dit proces begon in 1992 met twee aanbevelingen tot ‘convergentie’ van doeleinden op het sociale vlak. Deze start werd gevolgd door het opzetten van een periodieke rapportage (de *Sociale bescherming in Europa*-rapporten) en de lancering van een ‘raamwerk-initiatief’ voor de toekomst van sociale bescherming en de modernisering hiervan. Het hoogtepunt van dit proces werd onlangs bereikt met het voorstel van de Commissie inzake een gezamenlijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming. Dit voorstel roept op tot een institutioneel verankerd proces van ‘uitwisseling van opgedane kennis en observeren van ontwikkelingen’, gebaseerd op drie elementen:

- a de oprichting van een groep (top-)vertegenwoordigers als *focus point* van het proces;
- b een verbetering van het rapportagesysteem en
- c een formele band tussen dit proces en het Luxemburgse werkgelegenheidsinitiatief.

Wat zijn nu de gevolgen van al deze beleidsontwikkelingen? Kunnen zij negatieve en positieve inte-

gratie weer in evenwicht brengen, of zijn het woorden die waarschijnlijk hol zullen blijken? We geloven in de aannemelijkheid van het eerste. Zachte en open coördinatie is een kansrijk mechanisme om vooruitgang in alle grijze gebieden van 'gezamenlijke zorg' te boeken – hoewel er nog veel aan bij te schaven valt.

De reden voor ons relatief optimisme moet worden gezocht in de waardering voor de sociale en institutionele dynamiek die als gevolg van zachte coördinatieprocedures kan ontstaan. Gaandeweg begint zich door het herhalen van procedures een zekere coördinatiegezindheid en collectieve doelgerichtheid te ontwikkelen onder alle relevante beleidsactoren in het veld van arbeid en zorg.

Het decentrale karakter van de implementatie van de op Europees niveau ontwikkelde richtlijnen en de betrokkenheid van de nationale ambtelijke apparaten die over een eigen beleidsruimte beschikken, helpen op hun beurt mee bij het verbeteren van de nationale beleidsstructuren en – stijlen – in termen van *efficiency* en doelmatigheid. Op den duur selecteert zich vanzelf een optimale mix van 'europeanisering' en 'nationalisering' van de betrokken beleidsvelden. In een aantal landen is dit onmiskenbaar het geval met betrekking tot het werkgelegenheidsinitiatief van Luxemburg. Op de lange termijn kan de toekomstige vooruitgang wat betreft de 'hardere' vormen van regelgeving worden aangevuld met deze vormen van 'zachte' convergentie.

De effecten van zachte coördinatie komen bijna per definitie langzaam tot stand: daarom moeten we niet al te ongeduldig zijn bij het vaststellen van de daadwerkelijke successen. Aan de andere kant valt moeilijk te ontkennen dat er nog veel te verbeteren valt. De eerste mogelijkheid voor verbetering is zeer wezenlijk en heeft te maken met de doelen van zachte coördinatie: tot op heden bestaan er drie belangrijke processen: het proces van Keulen over macro-economisch beleid, het proces van Cardiff inzake structuurbeleid en het proces van Luxemburg inzake werkgelegenheid. Door het gebruik van *mainstreaming* kunnen (en zijn al) andere beleidsgebieden 'aangetast' door bestaande processen, te weten *gender*beleid en antidiscriminatiebeleid. Op de korte termijn kunnen aan deze lijst sociale uitsluiting en onderwijs en scholing worden toegevoegd. Zoals eerder vermeld zijn deze twee

gebieden cruciaal voor een 'herijking' van het Europese sociale model. Om deze reden is veel inzet vereist om deze twee terreinen op het niveau van het 'EU-coördinatieregime in wording' te tillen, maar het is wettelijk zeker haalbaar.

Een tweede mogelijkheid tot verbetering is meer procedureel. Juist vanwege het feit dat de coördinatiemechanismen van de verschillende 'processen' en initiatieven, ontwikkeld in de afgelopen jaren, zacht en open zijn, lopen deze steeds het gevaar te complex en barok te worden. Wat weer tot inefficiency en tot frustratie van de actoren kan leiden. Dit probleem wordt nog versterkt door de onvermijdelijke overlap (qua inhoud, tijd en personeel) tussen de diverse processen zelf. De macro-economische dialoog (Keulen 1999) heeft een begin gemaakt met een bespreking op Europees niveau van het meer algemene thema van complexe interdependenties in sociaal economisch beleid. Deze dialoog stimuleert met name de ontwikkeling van de verhoudingen tussen Europese werkgevers en werknemers, de Commissie, de ministers van Financiën en Werkgelegenheid, de Europese Centrale Bank en bestuurders van nationale centrale banken die zich bezighouden met het complex van inkomens-, begrotings-, fiscaal en monetair beleid (Goetschy 2000).

Een brede en ingrijpende rationalisering van het totale institutionele raamwerk voor open coördinatie is dus op zijn plaats. Een veelbelovende oplossing zou het gebruik van het proces van Keulen (m.n. de Economische Richtlijnen) kunnen zijn als een 'overkoepelend' raamwerk. Daarbinnen kunnen twee afzonderlijke, maar met elkaar verbonden paden worden bewandeld:

- de coördinatie van alle structurele beleidsterreinen, waarbij prioriteit wordt gegeven aan een snelle aanpassing aan de kenniseconomie;
- coördinatie van al het 'sociaal stimulerende' beleid, met de meeste aandacht voor de creatie van meer 'flexicure'-werkgelegenheid en een grotere benutting en versterking van menselijk kapitaal voor een hechte 'lerende' samenleving.

Deze verbeteringen zijn reeds min of meer goedgekeurd tijdens de buitengewone top in Lissabon van maart 2000. Op inhoudelijk vlak zijn een aantal specifieke doeleinden voor de versterking van onderwijs- en scholingssystemen aangemerkt en is aan de Onderwijsraad gevraagd een strategische bespiegeling

ling over dit veld te presenteren in 2001. Daarnaast zijn zaken als sociale uitsluiting en 'uitroeiing van armoede' aangewezen als topprioriteiten voor alle beleidsniveaus, met een commitment aan een rijtje specifieke doelen eind 2000 en de belofte om de behaalde resultaten met behulp van zachte coördinatieprocedures op de voet te volgen, inclusief de voorbereiding van nationale actieprogramma's. De High Level Working Party on Social Protection, opgericht naar aanleiding van de hierboven genoemde commissie-aanbeveling, heeft ook vergaande bevoegdheden gekregen om de toekomstige ontwikkeling van sociale bescherming te onderzoeken. Speciale aandachtspunten zullen sociale uitsluiting en de houdbaarheid van de pensioenstelsels zijn. Een voortgangsrapport wordt eind 2000 verwacht.

Op procedureel gebied heeft de top in Lissabon tevens de noodzakelijke rationalisatie van verscheidene processen op gang gebracht. De Economisch-Beleid Richtlijnen zijn onderkend als een oefening in strategische planning, met een grotere betrokkenheid van de Ministerraden naast Ecofin, waardoor een beter management van het probleem van onderlinge afhankelijkheid van beleid wordt gestimuleerd. Belangrijker is de beslissing dat de Europese Raad voortaan elk voorjaar zal samenkomen om te spreken over economische en sociale vraagstukken. Deze beslissing kan leiden tot een zeer belangrijke vernieuwing, wanneer blijkt dat de Europese Voorjaarsraad zich ontpopt als de institutionele kern van Sociaal Europa, waaromheen zich de verschillende processen en initiatieven kunnen scharen. Een volgend element in de versteviging van het nieuwe institutionele raamwerk kan dan de uitnodiging aan alle lidstaten zijn om elk jaar – voor deze institutionele deadline – een rapport met de eigen sociale beleidsagenda (met indicatoren en doelstellingen) voor te leggen.

Er bestaat weinig twijfel over de resultaten van de top in Lissabon, namelijk – om de Portugese voorzitter aan te halen – het ontwikkelen van een meer 'samenhangende en systematische benadering' van de uitdagingen op het gebied van werkgelegenheidscreatie, economische hervorming en bevordering van sociale cohesie. Maar het blijft de vraag of de contextuele omstandigheden ruimte laten voor een dergelijke nieuwe benadering en of de actoren in de praktijk de resultaten ervan zullen naleven.

## 7 Besluit

In deze bijdrage hebben we het centrale dilemma van de hervormingsontvankelijkheid van de Europese verzorgingsstaat als zoektocht beschreven in termen van het herijken van de verzorgingsstaat langs vier dimensies – functionele, distributieve, normatieve en institutionele herijking. Dit zoekproces naar een nieuwe *goodness of fit* van een economisch effectief, sociaal aanvaardbaar, en politiek werkbaar profiel van sociaal-economisch beleid, onder de druk van economische internationalisering en endogene maatschappelijke veranderingen, neemt verschillende vormen aan in verschillende landen met ook verschillende gradaties van succes. Hiernaast hebben we aannemelijk willen maken dat, wanneer we kijken naar de beleidsontwikkelingen ten overstaan van de uitermate bescheiden formele constitutie van de Europese Unie, Sociaal Europa reeds meer geïntegreerd en meer gedationaliseerd is dan doorgaans wordt gedacht. Voor wat betreft de verdere ontwikkeling van de beleidsagenda, vinden we de zachte vorm van coördinatie een veelbelovend mechanisme om de ongewenste effecten van 'negatieve integratie' van sociaal beleid te matigen, maar ook om bepaalde neigingen tot 'regimecompetitie' te verzachten. Hiernaast blijft natuurlijk de mogelijkheid bestaan tot het opnieuw lanceren van een 'harde agenda', berustend op bindende wetgevende instrumenten en inclusief, onder andere, de formele erkenning van een aantal fundamentele sociale rechten in de Verdragen van de Europese Unie. Tot slot, de uitbreiding van de Europese Unie naar Centraal en Oost-Europa brengt een eigen dimensie van herijking met zich mee. Vanuit een institutioneel perspectief is de uitbreiding het best te vatten in termen van 'verdieping versus verbreding': een discussie die wordt gevoerd door de ICG-onderhandelars. Vanuit een meer sociaal gezichtspunt staan er grotere belangen op het spel en deze hebben te maken met zaken als vrij verkeer van werknemers vanuit de eventueel toetredende landen naar de Unie, de volledige acceptatie van het acquis door de nieuwe partners en de hervorming van het budget van de Unie, waarbij een herijking van de interne structuur en de geografische doeleinden en belangen van het budget (denk aan de landbouw) centraal staat. Wederom hebben al deze belangen functionele, distributieve, maar ook normatieve aspecten.

## Literatuur

- Esping Andersen, G., 1999, *Social foundations of post-industrial economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping Andersen, G., 2000, *A welfare state for the 21<sup>st</sup> century: Ageing societies, knowledge-based economies and the sustainability of European welfare states*, Report prepared for the Portuguese Presidency of the European Union, Spring.
- European Commission, 1993, *Social protection in Europe*, Luxembourg.
- European Commission, 1999, *Employment in Europe 1999*, Brussels: DGV, Employment and Social Affairs.
- European Commission, 2000, *Building an inclusive Europe*, Communication from the Commission, Brussels: DGV, Employment and Social Affairs.
- Falkner, G., 1998, *EU social policy in the 1990s: Towards a corporatist policy community*, London: Routledge.
- Goetschy, J., 1999, 'The European employment strategy: Genesis and development'. *European Journal of Industrial Relations*, 6, 2: 117-137.
- Goetschy, J., 2000, 'European Union and national social pacts: Employment and social protection put to the test of joint regulation', In: G. Fajertag en Ph. Pochet (red.) *Social Pacts in Europe*, European Trade Union Institute.
- Hall, P.A., 1993, 'Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy making in Britain'. *Comparative Politics* 25, 3: 275-296.
- Hemerijck, A. and M. Schludi, 2000, 'Sequences of policy failures and effective policy responses', In: F.W. Scharpf en V. Schmidt (red.), *Welfare and work in the open economy: From vulnerability to competitiveness*, Oxford: Oxford University Press (forthcoming).
- Iversen, T. en A. Wren, 1998, 'Equality, employment and budgetary restraint: The trilemma of the service economy'. *World Politics*, 50, 4: 507-546.
- Kenner, J., 1999, 'The EC employment title and the "Third Way": Making soft law work?'. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Spring: 34-60.
- Lange, P., 1992, 'The politics of the social dimension', In: A. M. Sbragia (red.), *Euro-politics: Institutions and policy making in the 'new' European Community*, Washington D.C.: The Brookings Institution, pp. 225-256.
- Lange, P., 1993, 'Maastricht and the Social Protocol: Why did they do it?'. *Politics and Society*, 21, 1: 5-36.
- Leibfried, S. en P. Pierson (red.), 1995, *European social policy: Between fragmentation and integration*, Washington, Brookings Institution.
- Lindley, R. M., 1999, *Knowledge-based economies: The European employment debate in a new context*, Background Paper for the Portuguese Presidency of the European Union, December.
- Moravcsik, A., 1998, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.
- OECD, 1999, *A caring world: The new social policy agenda*, Paris: OECD.
- OECD, 1999, *Employment outlook June*, Paris: OECD.
- Pierson, P., 1994, *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P., 1998, 'Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity'. *Journal of European Public Policy*, 5, 4: 539-560.
- Rawls, J., 1971, *A theory of justice*, Cambridge: Belknap Press.
- Rhodes, M., 1998, 'Defending the social contract: The EU between global constraints and domestic imperatives', In: D. Hine en H. Kassim (red.), *Beyond the market: The European Union and national social policy*, London: Routledge 1998, pp. 36-59.
- Rhodes, M., 1999, 'An awkward alliance: France, Germany and social policy', In: D. Webber (red.), *The Franco-German relationship in the European Union*, London: Routledge, pp. 130-147.
- Rhodes, M., 2000, 'The political economy of social pacts: "Competitive corporatism" and European welfare reform', In: P. Pierson (red.), *The new politics of the welfare state*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W., 1999, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press 1999.
- Steeck, W., 1995, 'From market making to state building', S. Leibfried en P. Pierson (red.), *European social policy: Between fragmentation and integration*, Washington, Brookings Institution.
- Streeck, W., 1999, 'Competitive solidarity: Rethinking the "European social model"', paper gepresenteerd op de 11<sup>th</sup> Annual Meeting of SASE, 8-11 juni, Madison, Wisconsin.
- Visser, J. en A. Hemerijck, 1997, 'A Dutch miracle': *Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wood, A., 1994, *North-South trade, employment and inequality: Changing fortunes in a skill-driven world*, Oxford: Clarendon Press.