

# Het aanpassings- vermogen van de verzorgingsstaat in de eenentwintigste eeuw<sup>1</sup>

**Anton Hemerijck  
en Ko Colijn**

Anton Hemerijck is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden en onderzoeker aan het Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung te Keulen. Tevens is hij als gastonderzoeker verbonden geweest aan het EUI in Florence in 1996 en 1999.

Ko Colijn is universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en journalist bij *Vrij Nederland*. In zijn academische en journalistieke werk legt hij zich toe op vraagstukken van veiligheid, internationale betrekkingen en internationale politieke economie.

Adres: Universiteit Leiden, Departement Bestuurskunde, Wassenaarseweg 52, 2300 RB Leiden

T (071) 527 37 42 / 3888

E-mail: [hemerijck@fsw.leidenuniv.nl](mailto:hemerijck@fsw.leidenuniv.nl)

## 1 De overleving van de verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat heeft de eenentwintigste eeuw gehaald en dat is een felicitatie waard. Het laatste kwartaal van de twintigste eeuw is wel getypeerd als de 'nadagen van de verzorgingsstaat'. Sinds de oliecrisis van 1973-74 staat het academische debat en de politieke discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat in het teken van 'crisis', 'stagnatie', 'overvraging', 'onhoudbaarheid', 'onbeheersbaarheid', 'onbestuurbaarheid', 'onbetaalbaarheid' en 'onbedoelde effecten'. In de jaren tachtig werden de 'overlevingskansen' van de verzorgingsstaat door veel commentatoren laag ingeschat vanwege de voortdurend hoge werkloosheid en andere vormen van inactiviteit. Allengs werden de ongunstige incentivestructuur van het stelsel van sociale zekerheid en de geringe flexibiliteit van de arbeidsmarkt ontdekt als belangrijke obstakels op weg naar een herstel van volledige werkgelegenheid in een periode van economische internationalisering (OECD 1994). Toch overleefde de verzorgingsstaat de recessiegevoelige jaren zeventig en tachtig. De verklaring voor het voortbestaan van de verzorgingsstaat in zijn nadagen werd vervolgens gezocht in 'hardnekkigheid' van instituties en politieke iner-

tie. Bestaande voorzieningen en arrangementen in de sociale zekerheid en andere onderdelen van het zorgbestel schenen niet ontvankelijk voor 'noodzakelijke' en 'ingrijpende' hervormingen. Er ontstond een beeld van onbeweeglijkheid en onaanraakbaarheid van de verzorgingsstaat. Volgens Gøsta Esping-Andersen, een van de meest vooraanstaande onderzoekers in de vergelijkende studie van sociaal beleid, was de verzorgingsstaat 'het taaiste bestanddeel van de naoorlogse politieke economie' (Esping-Andersen 1990).

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is het beeld van institutionele onbeweeglijkheid en politieke inertie dat uit de recente literatuur naar voren komt, toe aan revisie. Veel Europese verzorgingsstaten hebben in het afgelopen decennium – met wisselend succes – maatregelen genomen om processen van industriële herstructurering te begeleiden, en nieuw beleid ontwikkeld en aanpassingen doorgevoerd in stelsels van sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid en regulering om in te spelen op veranderende samenlevingsvormen en arbeidsmarktpatronen (Scharpf en Schmidt 2000; Esping-Andersen 1999). In de afgelopen vijftientig jaar heeft de verzorgingsstaat een metamorfose onder-

gaan waarbij de functies van verschillende beleidsonderdelen die invloed hebben op de 'levenskan-sen' van burgers, ingrijpend zijn veranderd. Als we de verzorgingsstaat ruimer interpreteren dan het loutere complex van sociale zekerheid, kunnen we zijn metamorfose tussen 1975 en 2000 aan de hand van een aantal nauw samenhangende verschuivingen op het gebied van het macro-economisch beleid, de loonpolitiek, het industriebeleid, de belastingpolitiek, het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid kenschetsen (Hemerijck en Schludi 2000).

- *Macro-economisch beleid.* Tot en met de jaren zeventig was het macro-economisch beleid geschoeid op keynesiaanse leest en gericht op volledige werkgelegenheid. Na de periode van stagflatie, de combinatie van hoge inflatie en oplopende werkloosheid, maakte de keynesiaanse gemengde economisch orde plaats voor een stringenter macro-economisch beleidskader, gericht op economische stabiliteit en harde munten. Hiermee verschoof de verantwoordelijkheid voor werkgelegenheid naar aanpalende beleidsdomeinen, met ingrijpende consequenties voor de inkomenspolitiek.
- *Loonpolitiek.* In de sfeer van de loonpolitiek en de arbeidsverhoudingen vond sinds het begin van jaren tachtig een heroriëntatie plaats in de richting van marktconforme loonmatiging ten koste van een solidaristische loonpolitiek met behulp van allerlei indexeringsmechanismen.
- *Industriebeleid.* Tot ver in de jaren negentig werd er in verschillende lidstaten van de Europese Unie een industriebeleid gevoerd, gericht op het beschermen van werkgelegenheid in de publieke dienstverlening en openbare nutsvoorzieningen. Met de voltooiing van de interne markt is de druk van de Europese Unie op lidstaten toegenomen om het pad van de actieve industriepolitiek te verlaten en in te ruilen voor een regime van de-regulering en privatisering. Dit had weer belangrijke negatieve consequenties voor de beschermde werkgelegenheid in landen met een omvangrijke publieke sector.
- *Belastingpolitiek.* Door de grotere concurrentie op het gebied van de belastingen, waaruit sociale voorzieningen voor een belangrijk deel worden gefinancierd, voltrok zich ook een transformatie in de belastingpolitiek, van een enge gerichtheid

op verticale herverdeling tussen rijk en arm naar een regime met generiek lagere tarieven en een bredere basis voor de financiering van publieke goederen. Het Nederlandse belastingplan voor de eenentwintigste eeuw is een schoolvoorbeeld van deze – convergerende – trend in de Europese Unie.

- *Arbeidsmarktbeleid.* De afkalving van macro-economisch beleid als werkgelegenheidsinstrument en de toegenomen beperkingen voor inkomensherverdeling in de arbeidsverhoudingen en EMU-restricties op het gebied van fiscaal beleid, hebben het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid niet onberoerd gelaten. Dit heeft in het arbeidsmarktbeleid, dat onder meer was gebaseerd op afvloeiing van minder productieve werknemers, geleid tot een heroriëntatie van werkloosheidsbestrijding naar een actiever beleid gericht op participatiebevordering (vooral van vrouwen). Naarmate meer mensen participeren in de arbeidsmarkt, leveren zij een grotere bijdrage aan het betaalbaar houden van een adequaat niveau van sociale bescherming.
- *Sociale zekerheid.* In de sfeer van de sociale zekerheid ten slotte, zien we een verschuiving van een passief beleid gericht op inkomensherverdeling naar een beleid gericht op de activering en reïntegratie kwetsbare groepen. Daartoe zijn uitkeringen verlaagd, is de toegang tot de sociale zekerheid selectiever geworden en hebben rechten in toenemende mate een voorwaardelijk karakter gekregen. Kortom, in de sociale zekerheid moet 'meer met minder' worden gedaan.

Nederland spant aan het begin van de eenentwintigste eeuw de kroon voor wat betreft het aanpassingsvermogen van de verzorgingsstaat aan nieuwe economische en sociale uitdagingen. Een beleidsmix die, zonder economische dynamiek in de kiem te smoren, is gericht op het bevorderen van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie, een redelijke inkomensverdeling en sociale zekerheid, lijkt sinds het midden van de jaren negentig vruchten af tewerpen. Het aanpassen van de Nederlandse verzorgingsstaat aan nieuwe sociale en economische omstandigheden, zo leert de ervaring, ging niet over rozen (Visser en Hemerijck 1997). Het was een proces van lange adem, waarvoor politieke moed van de direct betrokken beleidmakers nodig was. Ook wa-

ren de hervormingen hard bevochten veranderingen waarvan het succes niet bij voorbaat vaststond. Denk aan het nu alom bejubelde Akkoord van Wassenaar uit 1982. Vooral de ingrepen in de sociale zekerheid brachten grote politieke risico's met zich mee: denk aan het wao-debacle en aan de uitzonderlijke verkiezingen in 1994, die Paars in het zadel hielpen. Nederland loopt misschien als klein land, in vergelijking met de grotere EU-lidstaten als Duitsland, Frankrijk en Italië, voorop in de vernieuwing en versobering van de verzorgingsstaat, maar ook elders in Europa hebben processen van vergrijzing en voortschrijdende Europese economische eenwording belangrijke impulsen gegeven aan het herijken van het sociaal-economisch beleid. In alle landen van de Europese Unie is er gesneden in de sociale zekerheid en zijn er belangrijke bestuurlijke veranderingen doorgevoerd, maar het doemscenario van de afbraak van het Europese sociale model is vooralsnog niet uitgekomen.

## 2 De zegeningen van de verzorgingsstaat

Nu de hedendaagse politiek van de verzorgingsstaat niet langer bestempeld kan worden als de 'politiek van de status quo' (Pierson 1996), is een tellen van de zegeningen van de verzorgingsstaat – een schepping van de tweede helft van de twintigste eeuw – op zijn plaats. Tot de successen van de verzorgingsstaat behoren een hoge levensstandaard, universele voorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en een recht op inkomen wanneer burgers oud, invalide, ziek, werkloos, arm of nabestaande zijn. Ontegenzeggelijk heeft de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog een grote bijdrage geleverd aan sociale cohesie en politieke stabiliteit. Tot het midden van de jaren zeventig gingen de expansie van de verzorgingsstaat, economische groei, vrijwel volledige werkgelegenheid en de consolidatie van de parlementaire democratie gelijk op. Na de oliecrises van de jaren zeventig namen de uitgaven in de sfeer van de sociale zekerheid, als gevolg van de stijgende werkloosheid, drastisch toe. Tijdens de recessiegevoelige periode van de jaren zeventig en tachtig vervulde de sociale zekerheid, ondanks grote ontevredenheid bij politiek links en rechts over het functioneren van de verzorgingsstaat, een niet te onderschatten rol als economische, sociale en politieke stabilisator. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw kent de

verzorgingsstaat in Europa nog steeds een solide maatschappelijk draagvlak en geniet hij brede politieke steun van belangrijke politieke bewegingen zoals de Sociaal-Democratie en de Christen-Democratie (Van Kersbergen 1995). Misschien juist wel omdat de toegang tot goede voorzieningen in het onderwijs en de gezondheidszorg voor iedereen gegarandeerd is en de arrangementen van sociale zekerheid in de lidstaten van de Europese Unie zo hecht verankerd zijn, lijkt Europa goed voorbereid op de uitdagingen van de internationale economie en de nieuwe kennissamenleving. Demonstraties tegen – wat gemakshalve kan worden samengevat met het containerbegrip – 'globalisering' hebben in Europa vooralsnog niet die hevigheid aangenomen als bij de rellen in Seattle, november 1999, bij de bijeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie (wto).

Het is opmerkelijk dat de strijd tegen 'globalisering' vooral zo fel werd gevoerd in de liberale economie van de Verenigde Staten, onder meer aangemoedigd door Amerikaanse vakbonden. De verklaring hiervoor moet voor een deel gezocht worden in het ontbreken van schokbrekers zoals in de verzorgingsstaat en daarmee verbonden stijl van besluitvorming over economische aanpassing. Een goed ontwikkeld stelsel van sociale voorzieningen en sociale bescherming stelt burgers in staat om maatschappelijk nuttige of welvaartsvermeerderende functies te vervullen die economisch riskant kunnen zijn voor het individu. Door werknemers, die een belangrijke bijdrage leveren aan de gemeenschappelijke welvaart door zich bloot te stellen aan de contingenties van de wereldeconomie, en hun gezinnen te compenseren voor of te verzekeren tegen sociale risico's, spoort de Europese verzorgingsstaat aan tot particulier initiatief en is hij een 'productieve' factor (szw 2000). Hierboven stellen instituties van gemeen overleg de sociale partners en overheidsvertegenwoordigers in staat om afspraken te maken over de verdeling van de kosten en baten van economische internationalisering. In de Verenigde Staten is de verzorgingsstaat niet meer dan een – grofmazig – vangnet van kwetsbare groepen 'outsiders' in de arbeidsmarkt. Voor de 'insiders' is maar beperkt sprake van sociale bescherming; voor baan zekerheid is men niet zelden aangewezen op een – politiek kwetsbare – protectionistische buitenlandse-handelspolitiek. Het is dan ook

goed te begrijpen waarom de Amerikaanse vakbeweging te hoop loopt tegen vrijhandel.

### 3 Nieuwe uitdagingen voor de Europese verzorgingsstaat

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw staat de verzorgingsstaat opnieuw voor een aantal fundamentele uitdagingen. Maar na dertig jaar van vermeende crisis en stagnatie, doen we er goed aan om het debat over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat niet langer te voeren in termen van de apocalyptische metaforen als nadagen, overlevingskansen, institutionele inertie en politieke onmacht. Daarnaast, in meer algemene zin, stellen wij voor om het begrip verzorgingsstaat niet langer op te vatten als een uniforme en statische, op sociale zekerheid gerichte, entiteit en het ook niet meer te eng te vereenzelvigen met het sociaal-economische beleid van de soevereine natiestaat. Het centrale vraagstuk van sociale politiek in Europa zal in het komende decennium gaan over het aanpassingsvermogen en de turbulentiebestendigheid van sociaal-economisch beleid op verschillende niveaus van nationale, Europese en niet-nationale besluitvorming.

Dit themanummer gaat over de turbulentiebestendigheid en hervormingsontvankelijkheid van de verzorgingsstaat aan het begin van de eenentwintigste eeuw. De nieuwe uitdagingen van de verzorgingsstaat worden in dit nummer geanalyseerd in termen van de 'externe' en 'interne' druk. Enerzijds zijn dat de exogene invloed van de verheviging van de internationale concurrentie en voortschrijdende Europese economische eenwording, anderzijds gaat het om endogene maatschappelijke veranderingen in arbeidsmarktpatronen, gezinsleven en samenlevingsvormen, en de demografische opbouw van de verzorgingsstaat. Vanuit dit perspectief zijn twee van de meest vooraanstaande Europese wetenschappers op het gebied van vergelijkend sociaal beleid, te weten de politicoloog en bestuurskundige Fritz. W. Scharpf, directeur van het Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, en de socioloog en politiek-econoom Gösta Esping-Andersen, hoogleraar aan de Universiteit van Trento in Italië en de Universiteit van Pompeu Fabra in Spanje, uitgenodigd om hun toekomstvisie op het aanpassingsvermogen van de verzorgingsstaat aan het begin van de eenentwintigste eeuw te schetsen.

In de bijdrage van Scharpf, bewerkt en vertaald

uit het Duits, staat de uitdaging van economische internationalisering centraal: welke kansen en bedreigingen bieden de liberalisering van de wereldhandel en Europese economische eenwording voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat? In de uit het Engels bewerkte en vertaalde bijdrage van Esping-Andersen wordt de aandacht verlegd naar de endogene problematiek van vergrijzing en ontgroening en veranderende arbeids-, gezins- en samenlevingspatronen en de daarmee verbonden nieuwe sociale risico's. De politieke dimensie van de hervormingsontvankelijkheid van de verzorgingsstaat op nationaal en Europees niveau staat centraal in de bijdrage van Maurizio Ferrera (Bocconi Universiteit, Milaan), Anton Hemerijck (Universiteit Leiden, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung) en Martin Rhodes (European University Institute, Florence). Net als het essay van Esping-Andersen is de bijdrage van Hemerijck, Ferrera en Rhodes gebaseerd op een rapport dat geschreven is in opdracht van de Portugese regering ten tijde van het voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2000. In deze inleidende bijdrage worden de contouren geschetst van het debat over de nieuwe uitdagingen en de turbulentiebestendigheid van de Europese verzorgingsstaat aan het begin van de eenentwintigste eeuw.

#### *Economische internationalisering en Europese integratie*

Het is te gemakkelijk om te beweren dat de liberalisering van de wereldhandel meer voordelen dan nadelen met zich meebrengt. Op het geaggregeerde niveau van de internationale economie overwegen de voordelen evident, maar op het gedissegregeerde niveau van de concurrentiekracht van landen, regio's, industriële sectoren, en ten slotte, de levenskansen van individuele burgers zijn de kosten, baten en sociale risico's van economische internationalisering zeker niet gelijk of pareto-optimaal verdeeld. Scharpf is van mening dat met name het ras voortschrijdende proces van economische internationalisering – de toename van grensoverstijgende concurrentie op de markten van geld, goederen en diensten –, en misschien nog het meest het proces van Europese economische integratie, de beleidsruimte van nationale overheden voor het corrigeren van kansongelijkheid aanzienlijk hebben beperkt. Hij beklemtoont

de mate waarin voorheen de naoorlogse verzorgingsstaat werd ondersteund door het internationale economische regime van 'ingebod liberalisme' (*embedded liberalism*), dat niet alleen de ontwikkeling van vrijhandel bevorderde, maar nationale overheden een hoge mate van beleidsvrijheid gaf om kapitaalstromen te controleren, wisselkoersen aan te passen en internationale concurrentie te reguleren, met het oog op volledige werkgelegenheid (Ruggie 1982). Met de liberalisering van kapitaalmarkten in de tweede helft van de jaren tachtig heeft het regime van ingebod liberalisme plaatsgemaakt voor de integratie van internationale product- en kapitaalmarkten, waarmee de kapitalistische economieën zich van nationale controle hebben onttrokken. Scharpf beargumenteert dat in dit opzicht vooral het proces van Europese integratie de ruimte voor wettelijk toelaatbare en economisch haalbare beleidskeuzen op het gebied van nationaal sociaal beleid heeft ingeperkt. Met de administratieve en juridische interventies van de Europese Commissie en het Hof van Justitie en de totstandkoming van de Interne Markt zijn nationale economische grenzen goeddeels verdwenen. Het Verdrag van Maastricht ten slotte, heeft, op grond van het Stabiliteits- en Groeipact, nationaal fiscaal beleid aan banden gelegd, en met de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie is nationale beleidmakers het instrument van wisselkoers- en renteaanpassing uit handen genomen. Hiermee zijn consumenten in principe volledig vrij om goederen en diensten af te nemen waar dan ook in de Unie, kunnen producenten hun diensten en producten overal aanbieden en zijn bedrijven vrij om hun productie en/of hoofdkwartieren te verhuizen naar voordelige locaties zonder het gevaar te lopen om toegang tot de thuismarkt te verliezen. En binnen het grondgebied van de Europese Unie lopen zij geen wisselkoersrisico's. De nationale staat en zijn burgers zijn evenwel nog steeds afhankelijk van binnenlandse productie en investeringen voor banen, inkomen en openbare financiën. En nationale regeringen blijven politiek en electoraal verantwoordelijk voor het lot en de prestaties van hun economieën. De feitelijke legitimatie van sociaal-economisch beleid is nog steeds gebonden aan de instituties van de natiestaat.

Er bestaat een reëel gevaar dat concurrentie tussen bedrijven ontaardt in beleidsconcurrentie, be-

lastingconcurrentie en arbeidskostenconcurrentie tussen de lidstaten. Deze vormen van concurrentie ondermijnen, aldus Scharpf, de naoorlogse successen van de Europese verzorgingsstaat. Europese integratie heeft de controle van de lidstaten dwars door hun economische grenzen heen doen vervlieën in een mate die verder reikt dan de populaire notie van 'globalisering'. De ontluikende vormen van beleidsconcurrentie en belastingconcurrentie zorgen voor neerwaartse druk op Europese standaarden van sociale bescherming, die alleen tijdelijk opgevangen kan worden door institutionele inertie en politieke oppositie. Elke stap van een land in deze richting voert de druk op andere lidstaten op om te volgen. En landen die institutioneel of politiek niet in staat zijn om een adequaat antwoord te vinden op beleidsconcurrentie, zullen een hoge prijs betalen in termen van economische stagnatie en grote werkloosheid.

Maar, zo vraagt Scharpf zich terecht af, als het zo is dat Europese economische integratie de condities gecreëerd heeft voor beleidsconcurrentie, waarom zou de Europese Unie dan niet zelf in staat zijn om een passende beleidsoplossing te bieden voor de uitwassen van negatieve integratie? Zou het niet zo kunnen zijn, dat de regeringen van de lidstaten onder druk van de beleidsconcurrentie een 'sociaal Europa' tot stand brengen als een buffer tegen de concurrentiedruk op het niveau van de lidstaten. Dit was de politieke agenda van Jacques Delors (Ross 1994). Hier is echter bar weinig van terechtgekomen. De verdragen van Maastricht en Amsterdam hebben de bijna-onmogelijkheid van sociale (en politieke) hervormingen in de institutionele structuur van Europese Unie pijnlijk blootgelegd. De potentiële beleidsruimte voor Europees sociaal beleid is zeer beperkt en bij lange na niet groot genoeg om een functioneel equivalent van de nationale verzorgingsstaat op Europees niveau te creëren. Er is zelfs niet genoeg ambitie en capaciteit om een minimale mate van harmonisering tussen nationale systemen van sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen te realiseren. In de ogen van Scharpf bestaat er een fundamentele asymmetrie of 'mismatch' tussen de capaciteiten van EU-instituties om 'market-making' ('negatieve integratie') te realiseren, en 'market-correcting' beleidsinstrumenten om 'positieve integratie' te bevorderen. Het belang van 'market-making'-integratie werd vanaf het

Tabel 1: Europese integratie en legitimering van besluitvorming

ACTIE	GRONDSLAG	
	input	output
	legitimiteit	legitimiteit
negatieve integratie	(gekwalificeerde) meerderheidsbesluitvorming: relatief hoog-effectief maar controversieel	<i>ex-post</i> acceptatie van publieke goederen zoals <i>level playing field</i> , euro, harmonisatie
positieve integratie	unanimiteits-besluitvorming: relatief laag-effectief niet controversieel	<i>ex-post</i> acceptatie vaak aangetast door moeilijk onderhandelingsproces ( <i>side payments</i> , <i>opt-out</i> clausules, lange overgangstermijnen)

midden van de jaren tachtig ondersteund door de meeste regeringen van de lidstaten, want dat gaf nationale economieën vrije toegang tot de economische voordelen van de gemeenschappelijke markt. De standaardregel bij Interne Markt-besluitvorming werd die van (gekwalificeerde) meerderheidsstemmingen. Marktcorrigerende interventies zijn in beginsel afhankelijk (met uitzonderingen op het gebied van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en non-discriminatie van migranten) van de unanimiteitsprocedure binnen de Raad. Zo wordt een consensus over 'positieve integratie' gemakkelijk, en structureel, geblokkeerd door onderlinge conflicten en belangentegenstellingen tussen de lidstaten (Scharpf 1999).

Scharpf verwerpt het debat over het democratisch (Europees) tekort als een te enge, op nationale opvattingen van democratie gebaseerde probleemstelling. Liever zoekt hij naar een acceptatie van europeanisering (in het bijzonder europeanisering van de verzorgingsstaat) in termen van legitimering. Maar op dit punt is hij nauwelijks minder pessimistisch gestemd dan degenen die Europa's impotentie stelselmatig aan het democratisch tekort wijten. Zogenaamde *input*-legitimiteit voor Europese regelgeving zou te vinden moeten zijn in democratische besluitvorming. Is op nationaal niveau meerderheidsbesluitvorming voor de verliezers meestal onomstreden, op Europees niveau

nog lang niet. Besluiten over negatieve integratie (Interne Markt-gerelateerd) worden standaard wel via QMV (gekwalificeerde meerderheidsstemmingen) genomen, maar de verliezers verlangen via *packaging* vaak minimaal compensatie. Verlies aan nationale regels wordt bovendien door toepassing van de unanimiteitsregel op Europees niveau structureel ondergecompenseerd, waardoor een 'rereguleringsstekort' ontstaat. Een alternatief zou het bieden van *output*-compensatie zijn: niet de procedures, maar de resultaten maken Europese publieke goederen (harmonisatie, het betalen met één munt, een transparant mededingingsregime, en misschien wel een sociaal Europa) *ex post* volstrekt aanvaardbaar. Maar hier knaagt het democratisch geweten (bijvoorbeeld aan het onafhankelijk opereren van de Europese Centrale Bank) en het feit dat *wel* bereikte politieke resultaten die de markt structuren (de Verdragen van Maastricht en Amsterdam, de uitbreiding, Agenda-2000), toch weer controversieel kunnen zijn doordat zij slechts via dure *side payments* en overgangsregelingen en zelfs *opt-out*clausules tot stand konden komen (zie tabel 1).

De conclusie van Scharpf is dat het, ook in termen van een voldoende legitimiteitsbasis, onwaarschijnlijk is dat Europees sociaal beleid op korte termijn de nationale verzorgingsstaat zal gaan domineren. De intergouvernementele structuur van de Europese Unie is daarvoor te zwak en kent nau-

welijks legitimiteit bij het grote Europese publiek. De belangrijkste politiek-institutionele obstakels voor een effectief Europees sociaal beleid zijn de unanimiteitsregel, het subsidiariteitsbeginsel en het gebrek aan controlerende macht van het Europese parlement en het ontbreken van een implementatiemacht. Centralisering van beleid in Brussel komt alleen in aanmerking, als hieraan duidelijke voordelen (zoals bij de interne markt) ten opzichte van decentrale landelijke beleidsvorming zijn verbonden.

Ondanks de toegenomen Europese economische integratie is Scharpf van mening, dat het sociale beleid van de 'gelimiteerde' verzorgingsstaat in de nabije toekomst gekarakteriseerd zal blijven door een hoge mate van nationale institutionele pluriformiteit. Processen van aanpassing blijven nationaal van karakter, ook omdat democratische legitimering van hervormingen aan de nationale politiek gebonden blijft. De verschillen in de niveaus van sociale bescherming, in de vormen van financiering, in de wijzen van besturen, en tussen de instituties van bestaande nationale verzorgingsstaten zijn zo groot, dat pan-Europese oplossingen bijna zijn uitgesloten. Gegeven de grote diversiteit van de Europese verzorgingsstaten, lopen processen van aanpassing in verschillende staten uiteen, met enorme politieke consequenties vandien. In de Scandinavische landen worden universele voorzieningen breed gedragen, ook door de middenklasse, die van een aantal belangrijke sociale voorzieningen profiteert, zoals onderwijs en kinderopvang, waardoor ouders in staat gesteld worden om werk en zorg te combineren. In het Verenigd Koninkrijk heeft de middenklasse, behalve voor de Nationale Gezondheidszorg, geen enkel belang bij de magere Britse verzorgingsstaat, die zich primair toelegt op bijstand voor de 'working poor'. De middenklasse is hier aangewezen op de vrije markt van private voorzieningen. Het is daarom ook geen verrassing dat belastingprotest nauwelijks een politiek issue is in hoge-belastinglanden in Scandinavië en wel in lage-belastinglanden zoals Groot-Brittannië. Blairs 'New' Labour Party was zelfs genoodzaakt om bij de laatste verkiezingen burgers te beloven om de belastingen niet te verhogen. In continentaal en Zuid-Europese lidstaten liggen de kaarten nog gevoeliger. Bestaande voorzieningen in de sociale zekerheid worden met verve verdedigd door be-

schermde groepen, die goed georganiseerd zijn en politiek zeer invloedrijk. Daarom zijn bezuinigingen politiek er net zo moeilijk door te voeren als in Scandinavië. Bovendien stuiten belastingverhogingen om sociale bescherming te realiseren voor outsiders op evenveel verzet als in de Angelsaksische landen. Hiernaast zullen insidersgroepen, die in deze landen hoge niveaus van sociale bescherming genieten, massaal in het geweer treden tegen voorstellen om de arbeidsmarkt te dereguleren teneinde de werkgelegenheidskansen van outsiders te bevorderen.

Kortom, elk land moet zijn eigen pad naar een economisch houdbare en politiek haalbare versie van een concurrerende verzorgingsstaat uitstippelen en bewandelen. De Europese Unie kan hierbij in de ogen van Scharpf alleen een zeer beperkte bijdrage leveren. De Commissie zou – in de geest van het regime 'embedded liberalism' van de jaren vijftig en zestig – haar geloofsijver om de druk van de markt te maximaliseren via juridisch-administratieve dwang, moeten matigen. In plaats van het najagen van de neoliberale graal van de perfecte markt, zouden de Commissie en het Europese Hof hun interventies moeten beperken tot gevallen van oneerlijke concurrentie en discriminatie tegen buitenlandse concurrentie en zouden zij meer gewicht moeten geven aan het belang van zorgarrangementen die worden ondermijnd door uitwassen van vrije concurrentie. Tegelijkertijd zouden de beide EU-instellingen instrumenten kunnen ontwikkelen om toezicht te houden op vormen van 'oneerlijke' beleidsconcurrentie tussen lidstaten, uitwassen die de vorm aannemen van competitieve deregulering en oneerlijke belastingconcurrentie.

Scharpf is in zijn bijdrage uiteindelijk pessimistisch over de toekomst van de Europese verzorgingsstaat. De tragiek is dat het steeds moeilijker wordt om effectief sociaal beleid te voeren binnen nationale institutionele arrangementen in een globaliserende wereldeconomie. Met slechts een beperkte laag van Europese regelgeving (inbedding), is nationaal beleid gedoemd tot falen. Beleidsfalen ondergraaft op den duur de legitimiteit van de verzorgingsstaat en het vertrouwen in de politiek.

#### *Endogene uitdagingen*

Een alternatieve verklaring voor de ingeperkte beleidsruimte van de verzorgingsstaat aan het begin

van de eenentwintigste eeuw ziet Esping-Andersen in endogene ontwikkelingen, waaronder de vergrijzing en veranderde arbeidsmarkt-, gezins- en samenlevingspatronen. De omschakeling van industrie naar dienstverlening is gepaard gegaan met een grote uitstoot van laagproductieve arbeid met als gevolg een groeiende kloof tussen 'insiders' en 'outsiders', die af en aan werk hebben en meer dan voorheen afhankelijk zijn van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Technologische innovatie en veranderingen in de organisatie van arbeid hebben bijgedragen aan een grotere diversiteit van arbeidspatronen. Vooral de samenstelling van het arbeidsaanbod is ingrijpend veranderd. Sinds de jaren zeventig zijn vrouwen massaal toegetreten tot de arbeidsmarkt. Het conventionele huishoudtype met een mannelijke kostwinner is een anachronisme geworden en het anderhalf-verdienende huishouden de nieuwe norm. Ten slotte, alle verzorgingsstaten worstelen met de gevolgen van vergrijzing en ontgroening. Gezinnen worden kleiner en mensen worden steeds ouder, houden eerder op met werken, en doen als gevolg hiervan een steeds groter beroep op pensioenvoorzieningen en de gezondheidszorg. Mensen gaan ook steeds vaker en langer alleenstaand (ook met kinderen) door het leven (OECD 1999). Deze endogene veranderingen brengen volgens Esping-Andersen nieuwe sociale risico's met zich mee. Het centrale probleem van de Europese verzorgingsstaat is gerelateerd aan de noodzaak om bestaande, bijna niet in beweging te brengen, zorgvoorzieningen in overeenstemming te brengen met de nieuwe sociale risico's. Het vigerende beleid van sociale bescherming in Europa vormt een afspiegeling van de 'bevroren' institutionele wereld van de naoorlogse massaproductie, stabiele arbeidsverhoudingen, vaste banen afgewisseld door korte perioden van werkloosheid, volledige werkgelegenheid voor mannen en traditionele gezinspatronen. Voldeed voor deze wereld het oorspronkelijke, passieve, op inkomensoverdrachten gebaseerde stelsel van sociale zekerheid, nu is dat niet langer het geval. Dit is, volgens Esping-Andersen, de crisis van de hedendaagse verzorgingsstaat.

Toch is de bijdrage van Esping-Andersen, in tegenstelling tot veel van zijn andere werk, waaronder zijn recentste boek *The social foundations of post-industrial economies* (1999; zie bespreking in dit nummer van Sanneke Kuipers en Angelique

Steen), in zekere zin een utopisch en optimistisch stuk. Zijn vraag is: Hoe ziet de verzorgingsstaat er uit die beleidsmatig adequaat is toegerust op de nieuwe uitdagingen van de postindustriële economie? De cruciale opdracht zit hem volgens Esping-Andersen in het herdefiniëren van de prioriteiten van sociaal beleid in het licht van de nieuwe sociale risico's en behoeften. De belangrijkste reden waarom vigerende stelsels van sociale zorg overvraagd worden, komt voort uit het gegeven dat arbeidsmarkten en gezinshuishoudens, als traditionele sferen van zorg en welzijn zijn verzwakt. Op de arbeidsmarkt is er sprake van een toename van ongelijkheid en kwetsbaarheid als gevolg van een daling in de vraag naar laaggeschoolde arbeid. De toegenomen instabiliteit van het traditionele gezin verhoogt het risico van kinderarmoede. De toename van arbeidsparticipatie van vrouwen betekent minder zorg binnen de gezinshuishouding. De belangrijke boodschap van Esping-Andersen is, dat het gezin- en arbeidsmarktfalen voornamelijk jongeren en jonge families treft. Met andere woorden, sociale risico's hebben zich verplaatst van ouderen naar jongeren. Deze endogene problematiek vraagt om een kwalitatieve paradigmaverandering in de verzorgingsstaat. Esping-Andersen ontvouwt vervolgens in zijn bijdrage een beleidsstrategie gebaseerd op vijf prioriteiten: (1) maximaliseer de mogelijkheden van vrouwen om werk en gezinsverplichtingen te combineren; (2) moedig oudere werknemers aan om later met pensioen te gaan; (3) investeer in kinderen en socialiseer de kosten van kinderen; (4) organiseer een nieuwe verdeling van werken en vrije tijd over de levenscyclus; (5) formuleer een nieuwe (dynamische) conceptie van gelijkheid van levenskansen.

*Combineren van zorg en arbeid.* Conventioneel sociaal beleid legt zich meer toe op inkomensoverdrachten dan op sociale diensten en is meer gericht op ouderen dan op jongere huishoudens. De nieuwe sociale risico's veronderstellen een groeiende behoefte aan dienstverlening voor gezinnen (kinderopvang en verzorging voor ouderen) dan aan inkomenscompensatie, omdat de inkomenspositie van ouderen tegenwoordig relatief goed en zeker is, maar omdat vergrijzing (*longevity*) eisen stelt aan professionele zorg die gezinnen niet (langer) kunnen opbrengen. En het beste antwoord tegen kin-



derarmoede is dat moeders werken, en dit houdt een behoefte aan kinderopvang in. En de beste strategie om de houdbaarheid op de langer termijn van pensioenen te garanderen is het verhogen van de arbeidsparticipatie. Vrouwen, in de meeste Europese landen, vormen een arbeidsreservoir. Als leidend beginsel voor beleid moet dienstverlening aan gezinnen worden geprioriteerd. Dit houdt een winwinstrategie in, omdat dit het welzijn van gezinnen versterkt, en tevens omdat het de kosten van vergrijzing drukt, en ten slotte omdat het het productieve en financiële (belasting)draagvlak versterkt.

*Aanmoedigen van ouderen om later te pensioneren.* Om de uitdaging van vergrijzing te lijf te gaan door te korten op pensioen is een riskante strategie. Bestaande generositeit en *coverage* kunnen worden gehandhaafd tot ver in de toekomst, als het niveau van arbeidsparticipatie verder wordt opgetrokken door meer vrouwen en ouderen te laten werken. Flexibele pensionering en het introduceren van prikkels om uitreden uit te stellen (tot een leeftijd van 65 jaar) zou een enorme ontlasting betekenen van de pensioendruk. Twee trends rechtvaardigen een aanpassing in het denken over uittreding en pensionering: a) de gezondheidstoestand van elk ouderencohort is beter dan dat van de vorige, en tegenwoordig kan een man van 65 nog rekenen op 10 gezonde jaren; en b) de kloof tussen ouderdom en onderwijs wordt ras minder, zodat ouderen in de komende decennia zich veel beter kunnen aanpassen met behulp van re-training en 'lang leren' dan nu het geval is.

*Investeren in kinderen, en socialiseren van kosten van kinderen.* De lage vruchtbaarheid in Europa is deels de consequentie van jeugdwerkloosheid, uitgestelde gezinsvorming, en moeilijkheden van moeders om zorg en werk te combineren. Maar het probleem vertegenwoordigt ook een erosie in capaciteiten van gezinnen of onwil om de volledige kosten van kinderen op zich te nemen. Als Europa concurrerend wil zijn in de nieuwe economie (*knowledge based society*), heeft investeren in de cognitieve capaciteiten van jongeren de grootste prioriteit. Maar dit is niet genoeg. Armoede, onzekerheid, gebrek aan kansen in kinderrijke gezinnen zijn belangrijke struikelblokken voor de ontwikkeling van kinderen en hun toekomstige productieve

capaciteiten. Beleid moet erop gericht zijn ervoor te zorgen dat de bronnen van kinderen goed genoeg zijn voor het maximaliseren van hun leervermogen. Het is van vitaal belang om publieke uitgaven te herijken in het licht van investeringen in sociaal kapitaal.

*Herijken van werk en vrije tijd.* Europa heeft een gigantische toename gezien in vrije tijd voor burgers, maar het merendeel hiervan is geconcentreerd in de oude dag. Flexibele pensionering verruimt de individuele keuzevrijheid met het oog op uittreden, maar uitgestelde pensionering veronderstelt minder vrije tijd. In het licht van de groeiende vraag naar en behoefte aan *life long-learning*, groeiende spanning in het harmoniseren van werk en gezin, en ook gegeven het grotere risico van onderbrekingen in de loopbaan, zou een gecombineerde strategie logischerwijs ook vrije tijd moeten flexibiliseren gedurende de loopbaan van mensen. Men kan denken aan actuariael-neutrale 'verlof' rechten, die mensen het recht geven om gebruik te maken van gespaarde tijd gedurende hun actieve loopbaan.

*Herconceptualiseren van gelijkheid en basisgarantie van levenskansen.* De nieuwe sociale orde, zoals Esping-Andersen die ziet, zal waarschijnlijk meer onzekerheid en ongelijkheid produceren. Dit is in principe alleen problematisch in de vorm van lange-termijn uitsluiting. Esping-Andersen stelt voor om gelijkheid in een dynamisch perspectief te plaatsen, in termen van levenskansen. Ongelijkheid *nu* is in sommige opzichten niet per se onvermijdelijk met de basisgedachte van een lange-termijn rechtvaardigheid. Voor de grote meerderheid van burgers kan een gegarandeerde 'tweede kans' (in bijvoorbeeld het onderwijs) genoeg zijn. Het is wel van vitaal belang om sociale uitsluiting tegen te gaan voor hen die gevangen blijven in condities van onderprivilegiëring, omdat de tweede kans die hen wordt geboden niet effectief is. In dit geval is en blijft een basisvoorziening noodzakelijk.

Esping-Andersen stelt in zijn relaas een vrij fundamentele revisie van de verzorgingsstaat voor. Hij geeft toe dat een dergelijke hervorming alleen dan kans van slagen heeft, als zij in overeenstemming kan worden gebracht met breed levende normen van sociale rechtvaardigheid en gelijkheid en grotere efficiëntie. Iedere revisie van de status quo moet

tevens als rechtvaardig kunnen worden beschouwd. Volgens Esping-Andersen is een rawlsiaanse *benchmark* van rechtvaardigheid het meest consistent met de dominante sociale prioriteiten in de Europese Unie van een competitieve kennisintensieve economie waar voor sociale uitsluiting geen plaats is.

#### 4 De toekomst van sociaal Europa

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw kan geen enkele ontwikkelde verzorgingsstaat zich nog onttrekken aan de externe druk van economische internationalisering en de interne uitdaging van veranderende gezinspatronen en samenlevingsvormen en demografische vergrijzing en ontgroening. Hoewel de nieuwe uitdagingen formidabel en soms *onoverkomelijk* schijnen, beklemtonen Hemerijck, Ferrera en Rhodes dat het aanpassingsvermogen van de Europese verzorgingsstaat niet onderschat mag worden. Zij nuanceren het sombere beeld van Scharpf van de dominantie van het mechanisme van negatieve integratie in de Europese eenheidsmarkt. Ook betwijfelen zij de stelling van Esping-Andersen, dat volwassen systemen van sociale protectie niet of nauwelijks ontvankelijk zijn voor hervormingen. Ferrera, Hemerijck, en Rhodes staan op het standpunt dat de reële afkalving van nationaal interventievermogen, creatief kan worden gecompenseerd door de activering van binnenlands aanpassings- en leervermogen en de toename van Europees coördinatievermogen. De inhoud van het rapport *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the New Economy* (2000) laat zich goed samenvatten in vijf punten.

- 1 De lopende processen van aanpassing en hervorming van de verzorgingsstaat zijn een proces van herijking langs vier dimensies: functioneel, distributief, normatief, en institutioneel. Herijking behelst in deze optiek een *system-wide search* proces voor een nieuw economisch verantwoord, politiek haalbaar, en sociaal aanvaardbaar profiel van sociale en economische regulering.
- 2 Net als Scharpf en Esping-Andersen, zijn de drie auteurs van mening dat sociale bescherming en zorg vooralsnog binnen de verantwoordelijkheidssfeer van de natiestaat zullen blijven. Te vaak wordt er gerefereerd aan 'de verzorgingsstaat' alsof het een uniform fenomeen is. Problemen van aanpassing manifesteren zich zeer ver-

schillend in Europa's vier verzorgingsstaatclusters; de Scandinavische (Denemarken, Finland, en Zweden), de Angelsaksische (Verenigd Koninkrijk en Ierland), de Continentale (België, Duitsland, Frankrijk, en Oostenrijk) en de Zuid-Europese (Italië, Griekenland en Spanje). De houdbaarheid van de verzorgingsstaat is afhankelijk van de capaciteiten van verschillende typen verzorgingsstaten om met regiemspecifieke problemen binnen de verschillende stelsels om te gaan. Ondanks het gegeven dat de haalbare beleidsoplossingen variëren van land tot land, zijn er veelal functioneel-equivalente oplossingen in de sfeer van nieuwe vormen van financiering en organisatie van de sociale zekerheid, *employment-friendly* (arbeidsmarkt vriendelijke) belastingpolitiek, creatieve oplossingen tegen de armoedeval en inactiviteitsval, en nieuwe combinaties van flexibiliteit en zekerheid.

- 3 Anders dan Scharpf, zijn Ferrera, Hemerijck, en Rhodes van mening dat de constructie van een 'sociaal Europa' een belangrijke rol heeft gespeeld. Met name sinds het Verdrag van Amsterdam heeft er een herwaardering plaatsgevonden van de sociale dimensie van Europa. Deze herbevestiging is gepaard gegaan met 'harde' initiatieven (*directives*, uitbreiding van de sociale dialoog, de opname van fundamentele rechten in Europese verdragen), maar vooral met 'zachte' maatregelen (*benchmarking*, *mainstreaming*) van open coördinatie voor gebieden en problemen van gemeenschappelijke aandacht (*common concern*). Waar voorheen de prioriteit lag bij het harmoniseren van sociale rechten, heeft zich in de jaren negentig een meerlagig beleidssysteem ontwikkeld. Het resultaat hiervan is een overgang van soevereine naar semi-soevereine verzorgingsstaten, die het institutionele vermogen hebben om een regressie van de Europese verzorgingsstaten te weerstaan.
- 5 Vandaag de dag zijn lidstaten schatplichtig aan een netwerk van regulering, dat voortvloeit uit Europese wetgeving. Deze regulering is ingebed in een institutionele architectuur met twee hecht verankerde pilaren – Europese wetgeving en de sociale dialoog –, waaraan recent een derde dimensie is toegevoegd: het gebruik van 'soft law' en methoden van open coördinatie van nationaal werkgelegenheidsbeleid.

Ferrera, Hemerijck, en Rhodes zijn optimistisch over de mate waarin open coördinatie en 'soft law' in de nabije toekomst een belangrijke bijdrage kunnen gaan leveren aan de lopende herijking van de Europese verzorgingsstaat. In de heterogene Europese context kent open coördinatie een aantal belangrijke voordelen boven hiërarchische sturing en het neovoluntarisme van *mutual recognition*. In tegenstelling tot traditionele vormen van hiërarchische, uniforme, statische, specifieke sturing, is er bij open coördinatie sprake van enerzijds *common concerns* en anderzijds meer algemene afspraken over procedures van intensief overleg bij het vastleggen en bijstellen van nationale standaarden (*benchmarks*) van succes en falen, met ingebouwde vormen van feedback door de Commissie. Open coördinatie is flexibel naar plaats en tijd. Het faciliteert aanpassingen in beleidsinitiatieven aan lokale en nationale omstandigheden en verschillende wetgevingstradities (Hèretier 1999). Open coördinatie

geeft nationale overheden de flexibiliteit en de tijd om hervormingen via verschillende snelheden door te voeren, waarbij er wel door Commissie op wordt toegezien dat landen zich in dezelfde richting bewegen. Door het institutionaliseren van uitwisseling van ervaringen en problemen bij hervormingen, bevordert open coördinatie wederzijds leren zonder het risico van negatieve beleidsconcurrentie. In vergelijking met dwingende regulering, lijkt het erop dat open coördinatie ruimte schept in de Europese beleidsontwikkeling op gebieden waar initiatieven van volledige harmonisering worden geblokkeerd. Toch is het nog te vroeg om te kunnen beoordelen of de methode van open coördinatie, waarmee nu ook binnen het gebied van sociale bescherming wordt geëxperimenteerd, op termijn een functionele bijdrage kan leveren aan de verankering van een nieuwe internationale politieke inbedding van de Europese verzorgingsstaat in de tweede eeuw van zijn bestaan.

## Noot

- 1 De redacteuren bedanken Angelique Steen voor haar assistentie bij de totstandkoming van dit themanummer.

## Literatuur

- Esping-Andersen, G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity.
- Esping Andersen, G. (red.), 1996, *Welfare states in transition*, London: Sage
- 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.
- Ferrera, M., A. Hemerijck en M. Rhodes, 2000, *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy*, Report prepared for the Portuguese Presidency of the European Union, Lisbon: CELTA.
- Hemerijck, A en M. Schludi, 2000, 'Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses'. In: F.W. Scharpf and V. Schmidt (red), *Welfare and work in the open economy: From vulnerability to competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Hèretier, Adrienne, 1999, *Policy-making and diversity in Europe: Escaping deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kersbergen, K. van, 1995, *Social capitalism: A study of Christian democracy and the welfare state*, London: Routledge.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000, *De Nederlandse verzorgingsstaat: Sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief*, Den Haag: szw.OECD, 1994, *Jobs Study*', Paris: OECD.
- OECD, 1999, *A caring world: The new social policy agenda*, Paris: OECD.
- Pierson, P., 1994, *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P., 1996, 'The new politics of the welfare state', *World Politics*, 48/2: 143-179
- Pierson, P., 1998, Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity', *Journal of European Public Policy*, 5, 4: 539-560.
- Ruggie, J. G., 1982, 'International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order', *International Organization* 36, 2: 379-415.
- Scharpf, F. W., 1999, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press 1999.
- Scharpf, F. W. and V. Schmidt (red), 2000, *Work and welfare in open economies*, Oxford: Oxford University Press, 2 vols.
- Visser, J. en A., Hemerijck, 1997, *'A Dutch miracle': Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.