

## GEBAAANDE EN ONGEBAAANDE PADEN IN SOCIAAL EUROPA

Over de institutionele samenhang van de nationale verzorgingsstaat en het  
proces van Europese integratie

*Dr. A.C. Hemerijck*

---

*Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder  
hoogleraar aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit  
Rotterdam vanwege de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid met de  
leeropdracht Vergelijkende analyse van de Europese verzorgingsstaat*

Rotterdam, 27 april 2007

*Gebaande en ongebaande paden in sociaal Europa. Over de institutionele samenhang van de nationale verzorgingsstaat en het proces van Europese integratie* wordt binnenkort uitgegeven door Amsterdam University Press, Amsterdam.

Dit boekje krijgt u zo spoedig mogelijk toegestuurd.

**Ter nagedachtenis aan mijn vader, in liefdevolle herinnering  
Felix Willem Hemerijck (1924-2006)**

Mijnheer de Rector Magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,

In deze rede wil ik aandacht besteden aan twee processen: de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de voortschrijdende Europese integratie. Het is mijn overtuiging dat deze beide grote naoorlogse projecten elkaar wederzijds, op dynamische wijze, hebben beïnvloed. Tijdens de naoorlogse wederopbouw werd de nationale verzorgingsstaat een elementaire politieke voorwaarde voor verdere economische integratie. Tegelijkertijd werd succesvolle Europese samenwerking een belangrijke economische voorwaarde voor de opbouw en uitbouw van de nationale verzorgingsstaat.

Op dit moment lijkt de positieve samenhang te zijn omgeslagen in zijn tegendeel: er is sprake van een dal in de verhouding tussen nationaal sociaal beleid en Europese economische integratie. In het actuele politieke debat over de toekomst van Europa worden de nationale verzorgingsstaat en de Europese Unie in toenemende mate als tegenpolen gepresenteerd die ten opzichte van elkaar moeten worden beschermd door heldere afbakening. Maar is dat wel terecht? En kan dat wel?

Bij de beantwoording van deze vraag onderscheid ik hierna vier perioden van ontwikkeling van de verzorgingsstaat en van de Europese integratie. Uit de beschouwing zal blijken dat beide naoorlogse institutionele constructies tot elkaar zijn veroordeeld. Onder het huidige eurosceptische gesternte houdt dit in dat er een nieuw vergelijk moet worden gevonden om de twee drijvende krachten van de Europese sociale en economische vooruitgang, de interne markt en de verzorgingsstaat, opnieuw met elkaar te verzoenen. De kernvraag is niet 'hoeveel' of 'hoe weinig' Europa wij willen, maar aan 'wat voor soort' sociaal Europa de lidstaten samen willen en kunnen bouwen. Dit tegen de achtergrond van een langetermijnontwikkeling die ik zou willen aanduiden als de transitie van een diplomatieke naar een meer politieke Unie.

De **eerste periode** betreft de jaren vijftig en zestig, waarin de nationale verzorgingsstaat wordt uitgebouwd en waarin een nieuwe Europese economische ruimte zijn beslag krijgt.

In de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog leggen de West-Europese landen de basis voor nieuwe grondregels voor nationale eenheid, economische orde, collectieve actie en sociaal burgerschap. De naoorlogse verzorgingsstaat is meer dan de som van sociale verzekeringen, (volledig) werkgelegenheidsbeleid, algemeen onderwijs voor iedereen, pensioenrechten en toegankelijke gezondheidszorg. Wat echt nieuw is aan de verzorgingsstaat van na 1945 is dat

zij geïnstitutionaliseerd wordt als een *sociale rechtsgemeenschap*. De sociale grondrechten van de moderne verzorgingsstaat worden verankerd om de formele status van gelijkwaardigheid van burgers materieel te onderbouwen.

Inhoudelijk kunnen in die periode de verplichtingen van de verzorgingsstaat tot een minimum worden beperkt door de algemene baanzekerheid voor mannen en de impliciet veronderstelde zorgzaamheid van vrouwen in de gezinssfeer.

In de jaren vijftig en zestig is de verzorgingsstaat eigenlijk alleen actief aan het begin van de levensloop (onderwijs) en in het eindstadium daarvan (ouderdomsvoorzieningen), met slechts kortstondige conjunctuurgebonden intermezzo's van inkomensvervangning bij werkloosheid.

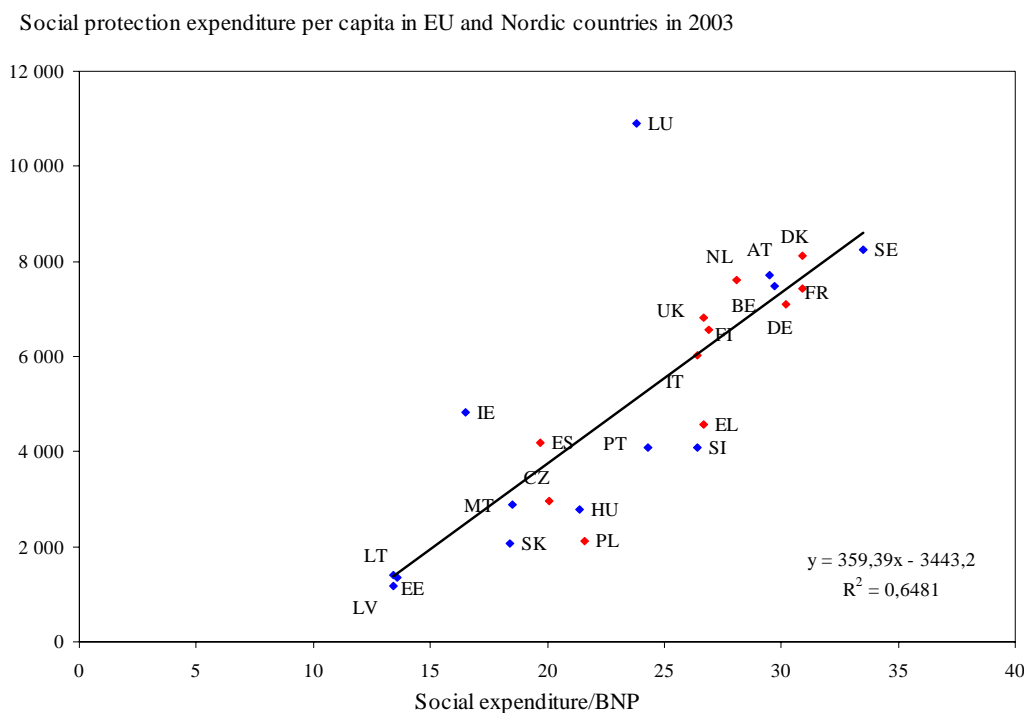
Vanaf 1948 tot het midden van de jaren zestig bouwen Jean Monnet en Robert Schuman, de aartsvaders van de Europese gedachte, met groot elan aan het institutionele raamwerk van de Europese Gemeenschap. De Europese Unie moet een einde maken aan het oorlogszuchtige nationalisme van het Interbellum door de verschillende economieën van de Beneluxlanden, Italië, en vooral Duitsland en Frankrijk sterker met elkaar te verbinden. In 1952 wordt de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal opgericht. In 1958 wordt de EEG operatief. En vanaf 1962 is sprake van een gecoördineerd landbouwbeleid. Monnet en Schuman gaan ervan uit dat economische integratie op termijn kan leiden tot een grotere nadruk op politieke integratie. Zij staan ook zonder meer positief tegenover goede sociale bescherming, hoge standaarden van arbeidsregulering en de doelstelling van volledige werkgelegenheid, maar zij gaan prudent te werk. Nationale overheden blijven zelf verantwoordelijk voor het corrigeren van sociaal-economische voor- en tegenspoed en voor het uitbouwen van de verzorgingsstaat. Met een expansief naar buiten gericht economisch beleid stelt de Europese integratie de lidstaten in de gelegenheid hun zorgsystemen op eigen wijze uit te bouwen.

Beide processen trekken de aandacht van sociale wetenschappers in verschillende vakgebieden van de landenvergelijkende sociologie en van de leer van de internationale betrekkingen.

De naoorlogse macrosociologie wordt sterk beïnvloed door het zogeheten 'structureel functionalisme'. De Amerikaanse socioloog Harold Wilensky vindt als eerste een direct verband tussen industriële ontwikkeling en de uitbouw van de nationale verzorgingsstaat. De

ontwikkeling van de verzorgingsstaat wordt bij Wilensky eenzijdig bepaald door de functionele behoeften van de moderne industriële maatschappij. Door de opkomst van de moderne industrie trekken overheden sociale functies naar zich toe die voorheen toekwamen aan familie en zelfhulporganisaties. Culturele en politieke factoren zijn in deze visie op de lange duur irrelevant.

Figuur 1, achter mij geprojecteerd, laat goed zien dat er een kern van waarheid zit in het functionalisme van Wilensky, vanwege de hoge correlatie tussen publieke sociale uitgaven en het bruto binnenlands product: hoe hoger de welvaart des te groter de omvang van de verzorgingsstaat. Ook vandaag nog!



Ook op het terrein van de leer van de internationale betrekkingen is in de jaren vijftig en zestig het functionalisme populair. In zijn baanbrekende boek *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces* uit 1958, geeft Ernst Haas een functionalistische verklaring voor de manier waarop zes West-Europese landen direct na de Tweede Wereldoorlog een nieuwe vorm van supranationale samenwerking ontwikkelen. Een centraal concept in het functionalisme van Haas en anderen is het *spillover effect*, gebaseerd op de aanname dat samenwerking op één beleidsterrein bijna automatisch tot verdere samenwerking noopt op aanpalende beleidsterreinen. De voltooiing van de interne markt en

de totstandkoming van de monetaire unie zullen volgens de logica van functionele spillovers uiteindelijk ook sociaal beleid op de Europese agenda plaatsen.

Wilensky sluit zich hierbij aan en gaat zelfs nog een stap verder. Hij voorziet dat verschillende systemen van modern sociaal beleid qua inhoud en vormgeving zullen convergeren. In het kader van de Europese samenwerking zullen positieve spillover-effecten aanleiding kunnen vormen tot verdere harmonisatie van sociaal beleid op Europese schaal. Om in de metafoor van ontwikkelingspaden te spreken: we kunnen ons dit het beste voorstellen als het samenvoegen van twee hoofdwegen, de sociaal-nationale en economisch-Europese, in één Europese sociaal-economische snelweg, die de deur opent naar een *'race to the top'* in economische en sociale vooruitgang.

In de **tweede periode**, de jaren zeventig tot midden jaren tachtig, stagneert het proces van Europese integratie. De lidstaten van de Europese Gemeenschap worden geplaagd door de ergste internationale economische crisis sinds de jaren dertig. Geconfronteerd met hoge looneisen van sterke nationale vakbonden breekt een fase aan van sociaal conflict en nationaal crisismanagement. Hiermee verdwijnt de functionalistische verwachting van spontane sociale convergentie en spillover harmonisatie snel naar de achtergrond.

Ook in de academische wereld verliest het functionalisme zijn glans. Het geloof in institutionele convergentie maakt plaats voor twee nieuwe paradigma's. In de vergelijkende studie van de verzorgingsstaat is dat de institutionele beleidsanalyse. En in het studiegebied van de Europese integratie komt het zogeheten intergouvernementalisme op.

Allereerst de institutionele beleidsanalyse. Vanaf het midden van de jaren zeventig richt de aandacht zich op de identificatie van diversiteit en divergentie tussen landen, en het specificeren van verschillende nationale verzorgingsstaattypologieën.

Peter Katzenstein, een van de belangrijkste wegbereiders van de nieuwe institutionele beleidsanalyse, formuleert treffend de centrale empirische vraagstelling van de institutionele benadering: 'Waarom roept een gemeenschappelijke uitdaging als de oliecrisis zulke verschillende nationale reacties in de internationale politieke economie op?' De grootste doorbraak in de institutionele beleidsanalyse op het terrein van de verzorgingsstaat is van de hand van Gøsta Esping-Andersen. In zijn magnum opus *The Three Worlds of Welfare*

*Capitalism* uit 1990 laat hij overtuigend zien hoezeer historische institutionele keuzen bepalend zijn. Zij structureren de richting, intensiteit en reikwijdte van hedendaagse *inhoudelijke* beleidsinterventies. Esping-Andersen onderscheidt drie clusters van nationale verzorgingsstaten: de Scandinavische, de Angelsaksische en de Continentale verzorgingsstaten. Op basis van een analytische en empirische verfijning onderscheid ikzelf een viertal karakteristieke, analytische clusters van verzorgingsstaattypologieën.

In de *Scandinavische verzorgingsstaten* (Denemarken, Finland, Zweden, en Noorwegen) is sociale bescherming een recht van iedere burger. De Scandinavische verzorgingsstaten bieden genereuze inkomenszekerheid, een breed scala aan publieke maatschappelijke dienstverlening, en een actief arbeidsmarktbeleid gericht op een zo hoog mogelijke arbeidsmarktparticipatie voor mannen en vrouwen.

De Beneluxlanden, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk vormen het *Continentale* cluster van *verzorgingsstaten*, gekenmerkt door een sterke verbinding tussen arbeidsmarktpositie en/of familiestatus. De eveneens relatief hoge inkomensvervangende uitkeringen zijn qua duur en hoogte direct gekoppeld aan het arbeidsverleden en de gezinssituatie. Vergeleken met de Scandinavische verzorgingsstaat kent de Continentale verzorgingsstaat een beperkter scala aan maatschappelijke dienstverlening voor werkende ouders. Lange tijd heeft de Continentale verzorgingsstaat de arbeidsparticipatie van (gehuwde) vrouwen ontmoedigd. Op de arbeidsmarkt ligt het accent op reguleren en veel minder op accommoderen zoals in het Scandinavische model.

In het *Angelsaksische* cluster van het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn de sterk geïndividualiseerde en inkomensafhankelijke uitkeringen voor werkloosheid, ziekte en ouderdom relatief laag, met strikte regels voor het recht op bijstand. Maatschappelijke dienstverlening is grotendeels privaat georganiseerd, behalve de gezondheidszorg, die publiek is.

Het *Mediterrane cluster*, bestaande uit Italië, Spanje, Portugal en Griekenland, volgt in de verzekeringslogica het Continentale regime, maar wordt gekenmerkt door specifieke institutionele structuren, die een gemengde oriëntatie weerspiegelen. Het Mediterrane cluster is Continentaal wat betreft inkomensoverdrachten, met name op het terrein van de pensioenen, en verstatelijkt, zoals in het Angelsaksische model, wat betreft gezondheidszorg

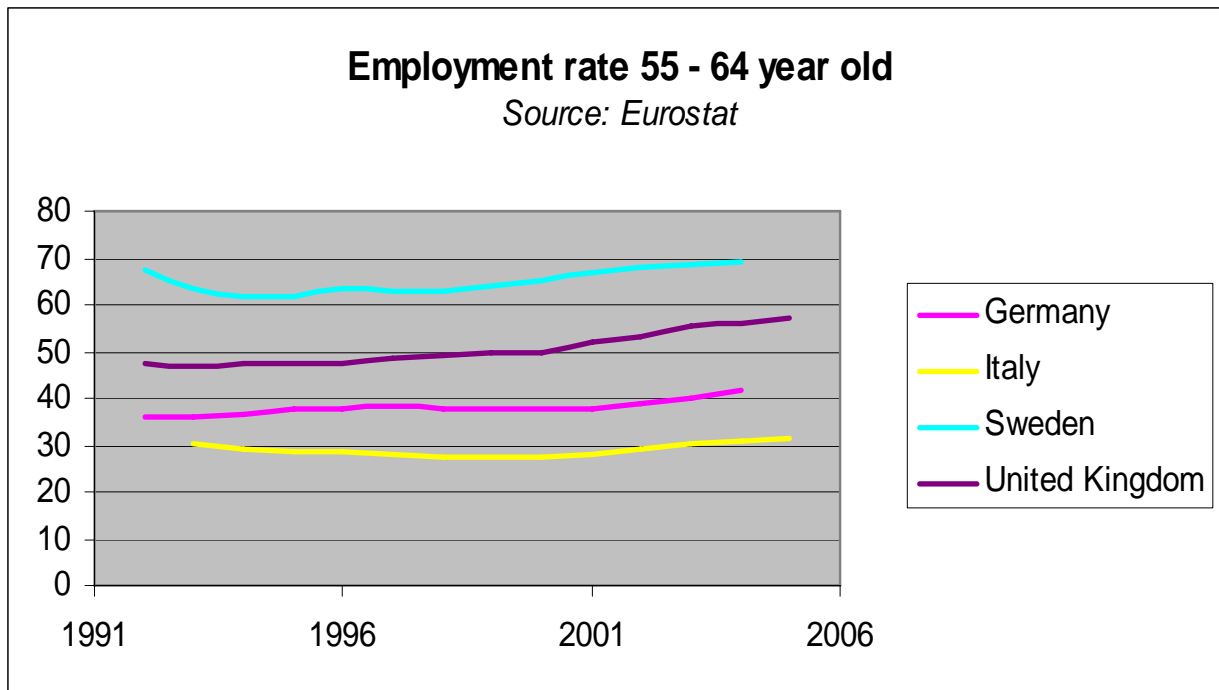


in Italië en Spanje. Tenslotte compenseert de familie de tekorten en de onderontwikkeling in de formele zorgvoorzieningen.

De verschillen tussen de typen verzorgingsstaten hebben belangrijke padafhankelijke consequenties voor het overheidsbeleid. Landen verschillen enorm in hun trajecten van aanpassing en hervorming die nodig zijn met het oog op de intensivering van economische internationalisering, de groei van de diensteneconomie, de feminisering van de arbeidsmarkt, de dalende vraag naar laaggeschoolde arbeid en de vergrijzing en de ontgroening.

Het pad van de *Angelsaksische verzorgingsstaat* is in deze periode primair gericht op het vergroten van de ruimte voor de vrije markt en het versterken van het selectieve karakter van de sociale zekerheid. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een groei van de werkgelegenheid. De keerzijde van het succes van de Angelsaksische 'banenmachine' is de enorme toename van armoede door de neerwaartse druk op de lonen voor laaggeschoolde arbeid. De *Scandinavische* verzorgingsstaten trachten veel meer vast te houden aan de combinatie van een ruimhartig en voor iedereen toegankelijk stelsel van sociale zekerheid en een activerend arbeidsmarktbeleid. De *Continental* verzorgingsstaat lijkt in deze periode gevangen in een negatieve spiraal van lage productiviteit, hoge loonkosten en stijgende inactiviteit. Een toenemend beroep op de sociale verzekeringen leidt tot een verdere stijging van de lastendruk op arbeid en dit belemmert weer de groei van werkgelegenheid. In *Zuid-Europa* wordt het pad van de continentale 'inactiviteitsval' versterkt door het stringente regime van de arbeidsmarktregulering. Het gevolg hiervan is een groeiende kloof tussen 'insiders' en 'outsiders' op de arbeidsmarkt, met de sociale uitsluiting van jongeren en vooral vrouwen als gevolg. Er zijn nauwelijks voorzieningen om carrière met zorgtaken te combineren. Dat verklaart ook het lage geboortecijfer in Zuid-Europa, naast de extreem hoge pensioendruk.

Op de tweede figuur achter mij heb ik de participatie van oudere werknemers in verschillende landen naast elkaar gezet. De clusterverschillen vallen direct op, met het hoogste participatiecijfer voor Zweden uit de Scandinavische landen, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk uit het Angelsaksisch cluster, daaronder de Continentale verzorgingsstaat Duitsland, met als hekkensluiter Italië als voorbeeld *par excellence* van de Mediterrane verzorgingsstaat.



Kortom, gelijksoortige ontwikkelingen leiden in de verschillende Europese verzorgingsstaten tot zeer verschillende beleidsproblemen en daarmee ook tot uiteenlopende hervormingspaden. Er bestaat geen universeel model of traject voor alle nieuwe uitdagingen en problemen.

De belangrijkste bijdrage van de vergelijkende institutionele beleidsanalyse van de verzorgingsstaat is m.i. gelegen in de nadruk op de interactie-effecten en institutionele complementariteiten tussen verschillende beleidsterreinen, variërend van macro-economisch beleid, loonpolitiek, sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid, arbeidsmarktregulering, maatschappelijke dienstverlening en verlofregelingen. Hiermee werpt de institutionele beleidsanalyse een heel ander licht op de relatie tussen economische efficiency en sociale rechtvaardigheid. De Amerikaanse econoom Arthur Okun spreekt van de “big trade-off” tussen economische doelmatigheid en sociale rechtvaardigheid. Meer van het één is minder van het ander. Maar zo simpel is het niet. Institutionalisten als Esping-Andersen zijn van mening dat de uitkomsten van sociaal beleid het resultaat zijn van nationale instituties. Een voorbeeld: hoe valt te verklaren waarom vervroegd uittrede veel minder vaak is voorgekomen in de

Scandinavische landen, terwijl ze daar juist de meest genereuze pensioenvoorzieningen en sociale uitkeringen hebben, en veel méér in Continentale landen als Frankrijk, Duitsland en Nederland?

De verklaring is dat de Continentale overheden de werkloosheid bestreden door de invoering van regelingen voor vervroegde pensionering, terwijl de Scandinavische verzorgingsstaten kozen voor een radicaal andere benadering: een combinatie van activerend beleid aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt met een stevige uitbreiding van het aantal banen in de publieke sector. Waar het om gaat is hoe macro-economisch management, zorgvoorzieningen en sociale beleidsarrangementen elkaar wederzijds beïnvloeden.

De effecten van de verzorgingsstaten kunnen gewoonweg niet adequaat worden begrepen zonder een goed begrip te hebben van het bredere beleidsrepertoire en zijn institutionele setting. Zo heeft uitgebreid landenvergelijkend empirisch onderzoek het volgende duidelijk gemaakt: er is geen sprake van een algemene *trade-off* tussen succes op macro-economisch vlak en de omvang van de verzorgingsstaat; een grote publieke sector hoeft niet noodzakelijk schadelijk te zijn voor het concurrentievermogen; er bestaat er een positieve correlatie tussen het vruchtbaarheidscijfer en de arbeidsparticipatie van vrouwen; arbeidsmarktflexibiliteit en lage armoedecijfers gaan in de meeste gevallen samen met een hoge graad van arbeidsparticipatie, en ten slotte, de beste leerprestaties op het gebied van reken- en leesvaardigheid, en technisch-wetenschappelijke vaardigheden worden bereikt in onderwijsstelsels die het beginsel van gelijke kansen voor iedereen onderschrijven.

Het tweede paradigma dat in deze periode aan populariteit wint, is het intergouvernementalisme in de studie van de Europese integratie. Net als het institutionalisme, kan ook de opkomst van het intergouvernementalisme vanaf het midden van de jaren zestig direct worden gekoppeld aan de hardnekkigheid van nationale sentimenten in de lidstaten van de Europese Gemeenschap. Nu ontwikkelen de intergouvernementalisten juist een natiestaat-centrisch perspectief op de Europese integratie. Nationale politieke leiders streven er naar dat de bevoegdheden van Europese instituties beperkt blijven tot die beleidsdomeinen die niet of nauwelijks raken aan fundamentele vraagstukken van nationale soevereiniteit en identiteit.

Volgens Stanley Hoffman en later Andrew Moravscik is Europese samenwerking op haar best het samen delen van soevereiniteit. Een overdracht van soevereiniteit van de nationale arena naar het supranationale niveau is eerder uitzondering dan regel. Voor een goed functioneren van de economische unie moeten daarom sociale vraagstukken van de agenda van de EG worden geweerd. Op geen ander politiek beleidsterrein worden de principes van subsidiariteit en proportionaliteit met zoveel verve worden verdedigd als op het sociale terrein. Tot op de dag van vandaag.

Met de ontwikkeling van het institutionalisme en het intergouvernementalisme in de analyse van de verzorgingsstaat en de studie van de Europese integratie zijn twee belangrijke correcties op het neofunctionalisme van de jaren vijftig en zestig doorgevoerd. In de eerste plaats wordt veel waarde gehecht aan de historische verscheidenheid in nationaal sociaal beleid. Ten tweede is sprake van een herwaardering van de politieke dimensie in de ontwikkeling van de Europese integratie. Kortom, een samenspel van voluntarisme en historicisme beïnvloedt de richting van de nationale verzorgingsstaat en het proces van Europese integratie. De dialectische ironie van de Europese integratie is misschien wel dat het economische succes van Monnet en Schuman de natie-staat meer heeft versterkt, vanwege de ruimte die het bood voor de uitbouw van de nationale verzorgingsstaat, dan dat het verdere politieke integratie dichterbij heeft gebracht. Hiermee is de verhouding tussen de nationale verzorgingsstaat en Europese samenwerking er een geworden van vrij strikt 'gescheiden paden'. Lidstaten, en met name Denemarken, Ierland, en Verenigd Koninkrijk, die in 1973 zijn toegetreten, houden in deze periode de handrem in de aanslag op het terrein van Europees sociaal beleid.

De **derde periode** die ik onderscheid reikt tot het midden van de jaren negentig. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig heeft de Europese integratie zich in rap tempo verdiept en verbreed. In de aanloop naar de Europese Monetaire Unie (EMU) wordt voor het eerst een serieus causaal verband gelegd tussen initiatieven op het terrein van de Europese integratie en ontwikkelingen in de nationale verzorgingsstaten. In kringen van de OECD pleit men voor Europese marktwerking en liberalisering om op de geringe arbeidsmarktflexibiliteit in veel Europese verzorgingsstaten als het ware bovenlangs te breken op weg naar een herstel van volledige werkgelegenheid. In deze visie kan Eurosclerose het beste worden bestreden door geïntensiveerde marktintegratie. Anderzijds leidt de toetreding van Griekenland (1981) en Portugal en Spanje (1986) in de meer ontwikkelde economieën van Noordwest-Europa tot de

angst voor sociale dumping. Landen met een hoog beschermingsniveau zouden uit de markt geprijsd worden.

Tegen deze achtergrond argumenteert Fritz Scharpf dat er een fundamentele 'asymmetrie' bestaat tussen externe Europese economische ontsluiting en interne nationale sociale insluiting. Er is sprake van een impasse, een '*cul de sac*'. Dit vanwege de institutionele hegemonie van 'negatieve' Europese marktintegratie, die 'marktcorrigerend' sociaal beleid op nationaal niveau zwaar onder druk zet, waarvoor geen gemakkelijke uitweg is. Enerzijds zijn nationale beleidsmakers nauwelijks in staat om de eigen verzorgingsstaat te ontmantelen zonder hun electorale basis in gevaar te brengen. Anderzijds zijn ze evenmin in staat het proces van economische integratie terug te draaien, omdat de lidstaten zich hebben gecommitteerd aan een onvermijdelijk programma van economische liberalisering.

In deze visie legt Europese economische integratie de autonomie en soevereiniteit van nationale verzorgingsstaten fundamenteel aan banden. De nationale verzorgingsstaat is semi-soverein geworden. Dit klinkt plausibel. Maar toch kan de beperking die uitgaat van de Europese economische integratie op de beleidsruimte van de nationale verzorgingsstaat sterk worden genuanceerd. De nationale verzorgingsstaten hebben namelijk ook profijt ervan gehad. Twee ontwikkelingen wil ik aanstippen.

### *1. De sociale dimensie interne markt*

In eerste instantie ging de aandacht bij de totstandkoming van de Interne Markt uit naar het elimineren van directe discriminatie in de vorm van invoerrechten en staatssteun. Maar al heel vroeg werd met name door Frankrijk aandacht gevraagd voor economische concurrentienadelen die voortvloeien uit afwijkende stelsels van sociale bescherming. In 1936 was in Frankrijk het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen ingevoerd, en dat betekende dat in industrieën waarin relatief veel vrouwen werkzaam waren, zoals in de voedsel-, textiel- en schoenenindustrie, Frankrijk bleef zitten met een concurrentienadeel. In Nederland was tot zeer recent ongelijke beloning vastgelegd in CAO's, hadden vrouwen geen toegang tot promotie- en pensioenvoorzieningen en was ontslag bij huwelijk voor rijksambtenaren wettelijk gesanctioneerd. Uiteindelijk is door de interne markt en uitspraken van het Hof korte metten gemaakt met de economische discriminatie van vrouwen in met name in Duitsland en Nederland.

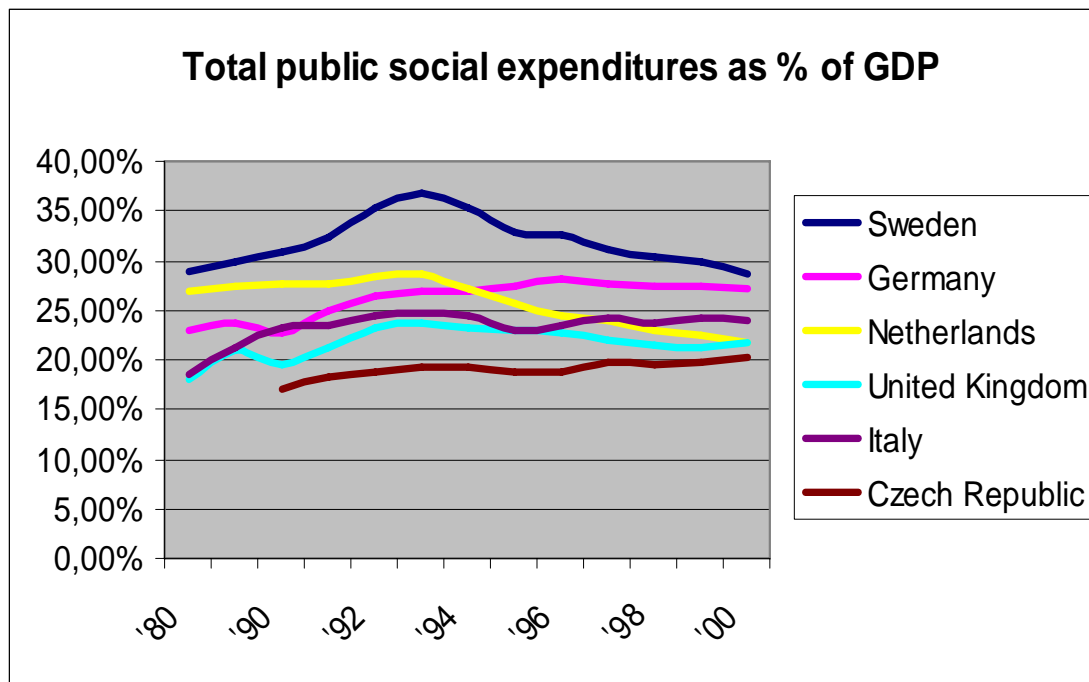
## *2. De opmerkelijke terugkeer van sociale pacten*

In de jaren negentig heeft het proces van Europese integratie een belangrijke impuls geleverd aan de revitalisering van *sociale pacten* tussen vakbonden, werkgeversorganisaties en overheden in verschillende landen van de Unie, waaronder Italië, Portugal en Griekenland. De stringente macro-economische eisen die de EMU aan de lidstaten hebben opgelegd hebben de nationale beleidsmakers gestimuleerd zich toe te leggen op de modernisering van de arbeidsverhoudingen, arbeidsregulering en de sociale zekerheid. Met andere woorden, inperking van de autonomie door de EU heeft de beleidsruimte van lidstaten in dit geval niet verkleind. Op het gebied van het *werkgelegenheidsbeleid* is maximalisering van de werkgelegenheid de nieuwe doelstelling geworden, in plaats van de reductie van het arbeidsaanbod. Dit dient ook een budgettair belang. Hoe meer mensen deelnemen aan het arbeidsproces, des te groter hun bijdrage aan de betaalbaarheid van een adequaat niveau van sociale bescherming. Op het gebied van de *sociale verzekeringen* hebben de veranderingen in het macro-economisch beleid geresulteerd in een verschuiving naar een grotere nadruk op activering en re-integratie en minimumstandaarden van inkomensafhankelijkheid.

Dan nog dit: de these van de asymmetrie en scheefgroei tussen Europees economisch en nationaal sociaal beleid van Scharpf staat voornamelijk in het teken van economische integratie en internationalisering. Maar ook dit verdient een kanttekening. Een van de belangrijkste oorzaken waardoor de sociale bescherming onder druk staat ligt in de uitholling van de rol van de arbeidsmarkt en gezinshuishoudens als de traditionele sferen voor zorg en welzijn. Een succesvolle beleidsremedie voor deze endogene nieuwe sociale problemen wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin men erin slaagt het voor vrouwen (en mannen) gemakkelijker te maken een loopbaan te combineren met het gezinsleven. Een dergelijk beleid kan vorm krijgen zonder de Europese marktliberalisering aan banden te leggen.

Met deze nuancerings op Scharpf is duidelijk dat de Europese integratie, ook in de kerncompetenties van de interne markt en de EMU, redelijk parallel loopt met belangrijke ontwikkelingen binnen nationale verzorgingsstaten. De jaren tachtig en negentig zijn een periode van substantiële herstructurering, die aantoont dat de nationale verzorgingsstaat in de schaduw van de EU ook zelfcorrigerende krachten kan mobiliseren. Hoewel het doorgaans vijf tot tien jaar duurt voordat structurele hervormingen hun vruchten beginnen af te werpen, laat vergelijkend onderzoek naar de prestaties van de verschillende landen nu al tekenen zien van een verschuiving in het beleid. In macro-economisch opzicht is er een opmerkelijke

convergentie tussen prijsstabiliteit en fiscale consolidering. Ook is er grensoverschrijdende convergentie als het gaat om de arbeidskosten per eenheid product. En het uitgavenniveau op het gebied voor sociale bescherming, uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product, zien we na een periode van divergentie convergeren naar stabiel niveau tussen de 20 en 30 procent, afhankelijk van de welvaartsontwikkeling, zoals figuur 3 achter mij goed laat zien.

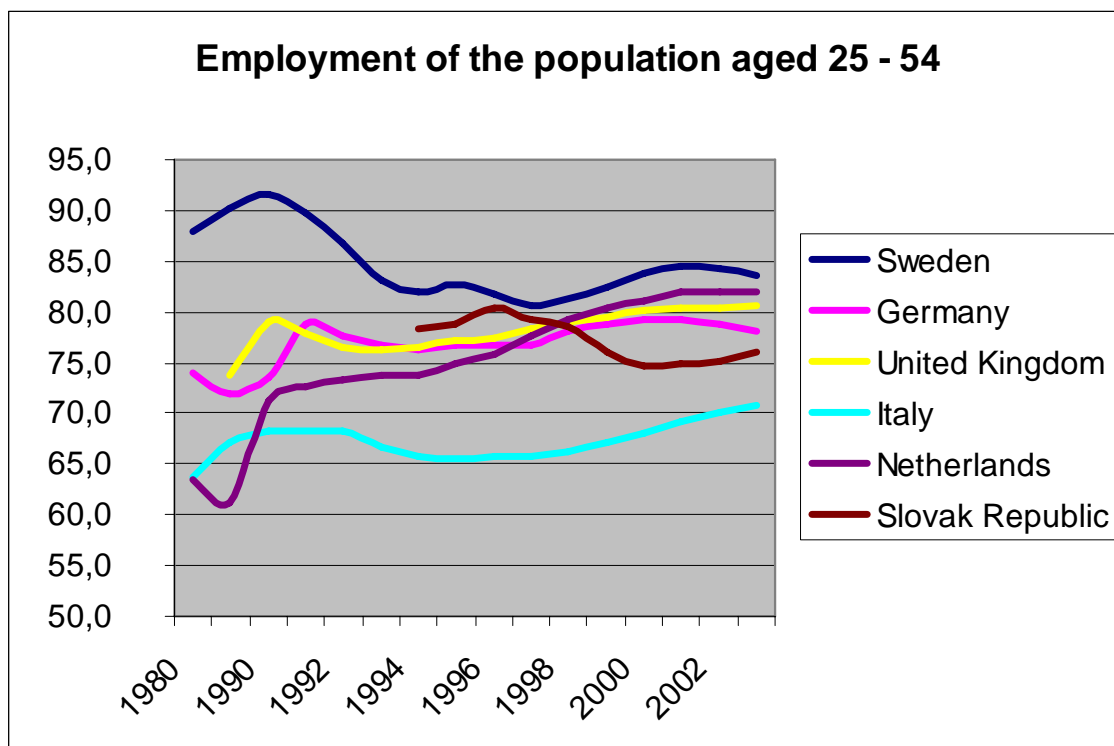


Kortom, in de jaren tachtig en negentig openen zich *nieuwe wegen* voor de nationale verzorgingsstaten en Europees sociaal beleid, na convergerende hoofdwegen in de jaren vijftig en zestig en gescheiden divergerende paden in de jaren zeventig en tachtig. Van een doodlopende weg is geenszins sprake.

De **vierde periode** vangt aan met de toetreding van Oostenrijk, Zweden en Finland tot de Europese Unie in 1995. De belangrijkste waterscheiding in deze periode is de opname van het werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag van Amsterdam in 1997. Met de lancering Europese werkgelegenheidsstrategie moet het neofunctionalisme van weleer toch weer enig krediet worden gegeven. Het gaat hierbij echter eerder om politieke dan om functionele spillovers. Door een gezamenlijke aanpak van de werkloosheid op de Europese beleidsagenda

te zetten hebben vooral sociaal-democratische regeringsleiders aannemelijk willen maken dat Europa meer is dan 'markt en munt' en wel degelijk een zelfstandige sociale dimensie heeft.

Op basis van een aantal nationale en Europese beleidsevaluaties is het mogelijk om enkele conclusies te trekken over de merites van de Europese werkgelegenheidsstrategie. In de eerste plaats is in de meeste landen van de EU duidelijk sprake van een inhoudelijke transformatie van een passief beleid gericht op inkomenscompensatie (subsidiëren van inactiviteit) naar een meer activerende benadering in nationaal arbeidsmarkt- en sociaal beleid. In termen van werkgelegenheidsprestaties is er sinds de jaren negentig sprake van een sterke mate van convergentie, waarbij vrijwel alle sociale stelsels een participatiescore behalen die ergens tussen 65 en 75 procent ligt. Deze trend van convergentie, na een decennium van opvallende divergentie, is zelfs nog sterker voor de 'prime age'-groep van volwassen werknemers (van 25 tot 54 jaar), zoals figuur 4 erg goed laat zien. Bij jongere lichten is ook de arbeidsparticipatie van vrouwen in Zuid- en Midden-Europa de achterstand op de Noord-Europese gemiddelden snel aan het inlopen.



In navolging van het Nederlands voorzitterschap schreeft het Portugese voorzitterschap in de eerste helft van 2000 de ambities van de lidstaten verder op om in 2010 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden met hogere en



betere werkgelegenheid en meer sociale cohesie'. Een van de sterke punten van de Lissabon-agenda is dat zij het Amsterdamse concept van sociaal beleid als productieve factor bijstelt.

Zij verlegt het accent op 'sociale bescherming' naar 'sociale promotie', van 'verzekeren naar verheffen', van 'baanzekerheid naar werkzekerheid' en een 'kind- en gezinsvriendelijke sociale investeringsstrategie' - in het vocabulaire van de WRR. Als institutionele vernieuwing introduceert de Europese Raad in Lissabon de Open Methode van Coördinatie (OMC) als hoeksteen van de Lissabon-strategie. Deze methode is gebaseerd op de omzetting van gemeenschappelijke richtlijnen in nationaal beleid, als leerproces tussen de lidstaten, ondersteund door periodieke monitoring, evaluatie en 'peer review' op basis van een aantal belangwekkende geobjectiverde sociale indicatoren.

De Lissabon-agenda kan het best worden beschouwd als een streven om te komen tot wat ik een vorm van '*dubbel engagement*' zou willen noemen. Ten eerste, inhoudelijk gezien is het streven bij open coördinatieprocessen op het gebied van werkgelegenheid (1997), sociale insluiting (2000), pensioenen (2001) en gezondheidszorg (2004) gericht op een zoeken naar combinaties van win-win-beleidsrecepten. Daarin gaat de bevordering van de economische concurrentiepositie gepaard met sociale vooruitgang. In de tweede plaats, in institutioneel opzicht brengt de open methode van coördinatie een nieuwe wederzijdse koppeling tot stand tussen nationaal beleid en EU-beleid. Gemeenschappelijke actie en nationale autonomie worden veel sterker met elkaar verbonden dan bij de traditionele en veel minder flexibele communautaire methode.

Centraal is en blijft, in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe, dat de lidstaten zelf aan zet zijn om hun verzorgingsstaten te moderniseren. Maar naarmate de problemen van de Europese verzorgingsstaten onderling meer overeenkomen, des te meer komen beleidsmakers tot het inzicht dat zij van de ervaringen van anderen *kunnen* leren. Bovendien zullen beleidsmakers in een omgeving van beleidsconcurrentie meer geneigd zijn van anderen te *willen* leren. Een doelmatig sociaal en economisch beleid dat een concurrentievoordeel oplevert, is ook beter in staat om politieke legitimiteit te verwerven.

Hiermee moeten we de metafoor van de samengevoegde snelweg, gescheiden paden, *de cul de sac* en nieuwe wegen uit de eerdere perioden verlaten. Vanaf het midden van de jaren negentig legt de EU zich toe op het leggen van verbindingen voor de uitwisseling van kennis en ervaring. Hierbij past eerder het beeld van rotondes om de circulatie van ideeën,

ervaringen en 'best practices' te bevorderen. Het aanbrengen van dit soort rotondes in de Europese sociale beleidsruimte nodigt uit om toekomstgericht Europees te agenderen en nationaal en lokaal ingebed te (blijven) handelen, geïnspireerd door het delen van ervaringen in het licht van gemeenschappelijke politieke doelen.

In de academische literatuur zien we in deze periode een verschuiving van de relatief statische methodologisch-nationalistisch gescheiden benaderingen van het institutionalisme en het intergouvernementalisme naar het meer open en dynamisch perspectief van beleidsleren in nationale verzorgingsstaat gecombineerd met inzichten over institutionele verandering in EU-verband waaraan ik samen met Jelle Visser, Maurizio Ferrera en Jonathan Zeitlin een bijdrage heb mogen leveren.

**Terug naar het dilemma waar ik mee begon. Hoe nu verder?** De nationale verzorgingsstaat en de Europese Unie bevinden zich aan het begin van de eenentwintigste eeuw in een onzekere toestand. De ambities van Lissabon, vastgesteld aan het einde van een korte periode van hoogconjunctuur, zijn te hoogdravend en ook het tijdspad is te krap. Het momentum van Amsterdam en Lissabon gaat dan ook binnen een tijdsbestek van slechts enkele jaren onderuit. Tegen de achtergrond van de stagnerende economie in de eurozone aan het begin van de 21e eeuw, vooral in de drie grootste economieën in de Europese Unie, verklaart de Europese Raad in Luxemburg in maart 2005 na de grote uitbreiding van 2004 met tien landen, waaronder acht voormalig communistische politieke economieën, dat het van essentieel belang is de Lissabon-strategie nieuw leven in te blazen met een duidelijke nadruk op economische groei en werkgelegenheid. Deze verandering in focus is een mooi voorbeeld van het versmallen van een probleem om tot een versnelling in oplossing te komen, wat echter zelden zo werkt. Met de verandering in focus op groei en werkgelegenheid wordt, in de eerste plaats, economisch beleid hiërarchisch boven sociaal beleid gesteld. Slechts door het vergroten van het economisch concurrentievermogen zijn wij in staat de aspiraties van het sociale beleid waar te maken, zo luidt de boodschap van het Britse voorzitterschap uit 2005. In de tweede plaats brengt de aangepaste Lissabon-strategie de open methode van coördinatie in diskrediet. Nationale beleidsmakers, het Verenigd Koninkrijk voorop, zijn erop gespist hun autonomie te bewaken, geven een nieuwe interpretatie aan deze methode, die nu vooral gezien wordt als de beste manier om de autonomie van lidstaten te verdedigen en veilig te stellen, dat wil zeggen: om de EU buiten de deur te houden.

Hiermee worden de eerdere oriëntaties van 'dubbel engagement' tussen economisch en sociaal beleid en de 'constructieve subsidiariteit' tussen de lidstaten en de instellingen van de EU effectief ondermijnd.

In veel landen van de EU heerst een groeiend sociaal-economisch onbehagen, ingegeven door verdergaande liberalisering. Vandaag de dag is meer dan de helft van de respondenten van de Eurobarometer bevreesd dat de Europese integratie zal kunnen leiden tot een uitholling van het stelsel van sociale voorzieningen. Maar liefst driekwart is bang dat er banen verloren zullen gaan, mede door grootschalige immigratie van goedkope arbeidskrachten. Nu het sentiment dat Europese economische integratie ten koste gaat van de nationale verzorgingsstaat zich verder lijkt te verspreiden, leidt dat tot een defensieve politieke mobilisering met neo-protectionistische en antikapitalistische trekken ter linkerzijde van het politieke spectrum en xenofobisch neo-populisme ter rechterzijde. Maar ook het politieke centrum is eurosceptisch geworden, zeker in Nederland.

Vraagstukken op het terrein van milieu, natuur en energie, die onlosmakelijk verbonden zijn met productie, economie, werkgelegenheid en concurrentieverhoudingen, vragen evenwel om een versterkt Europees probleemoplossend vermogen. In dat licht is het de vraag of het niet veel beter is op Europees niveau de sociale beleidsruimte te vergroten. Zulks ter ondersteuning van het aanpassingsvermogen van de Europese verzorgingsstaat in een periode van geïntensiveerde wereldwijde concurrentie, verdienstelijking, vergrijzing en ontgroening. Juist om sociale angst weg te nemen.

De levensvatbaarheid van het Europese project hangt uiteindelijk af van de maatschappelijke steun van Europese burgers. Die steun kan alleen worden verkregen op basis van een robuuste notie van sociale rechtvaardigheid en vertrouwen in de toekomst. Op het hoogste politieke niveau zal er ten aanzien van de toekomst van een sociaal Europa uitdrukkelijk een nieuwe balans moeten worden gevonden. Het gaat erom twee van de belangrijkste drijvende krachten van de sociale en economische vooruitgang in Europa vitaal met elkaar te verzoenen: de interne markt en de verzorgingsstaat.

Tot dusver zijn nationale politieke leiders en vooraanstaande beleidsmakers in de EU niet in staat gebleken om nieuwe sociale ambities en gevoelens van trots op de successen van de naoorlogse verzorgingsstaat tot een integraal onderdeel te maken van de normatieve basisstructuur van de Unie en van de lidstaten.

Om blijvende maatschappelijke steun te verwerven, moet de Europese Unie sociale geloofwaardigheid uitstralen en niet als bedreiging worden gezien. In het Grondwettelijk Verdrag was daarom het Handvest van Grondrechten opgenomen. Oud-minister Bot van Buitenlandse Zaken heeft er echter voor gepleit om dit handvest uit een volgende aangepaste verdragstekst weg te laten. Voor de Nederlandse sociale rechtsorde zou de opname van het Handvest in een aangepast verdrag nauwelijks consequenties hebben. Wat echter van veel groter belang is, is dat het Handvest kernwaarden benoemt die een belangrijke symbolisch-politieke waarde hebben omdat ze de Europese Unie als *sociale rechtsgemeenschap* een duidelijke normatieve opdracht meegeven.

Het is van existentieel belang voor de toekomst van de Europese economie en maatschappij om vorm en inhoud te geven aan een meer 'zorgzaam' sociaal Europa, ook om de verleiding van een links protectionisme en rechtse xenofobie in de kiem te smoren. Dit is het nog ongebaande of beter het onbegaande pad van sociaal Europa. De kernvraag hierbij is, zoals Loukas Tsoukalis terecht stelt, niet 'hoeveel Europa' wij willen, maar 'wat voor soort' sociaal Europa we samen kunnen bouwen. De huidige groei biedt gunstiger voorwaarden voor de vitalisering van sociaal Europa dan vele jaren het geval is geweest.

Aan het einde van deze rede wil ik graag enkele conclusies trekken over de onderwerpen die in de nabije toekomst de aandacht vragen in **onderzoek en onderwijs** op het vakgebied van de vergelijkende analyse van de verzorgingsstaat in de schaduw van de Europese integratie.

Het vraagstuk van de samenhang en wisselwerking tussen de europeanisering van beleid en nationale hervormingsprocessen is in bescheiden mate onderwerp van onderzoek geweest. Met de instelling van mijn leerstoel wordt getracht deze lacune aan te vullen. Zonder dat er sprake is van één-op-éénrelatie, heb ik vandaag vooral aannemelijk willen maken dat de academische werkterreinen van de vergelijkende analyse van de verzorgingsstaat en de studie van Europese integratie, ondanks de zo goed bewaakte disciplinaire grenzen, theoretisch en methodologisch nauw met elkaar zijn verbonden. Dat moet ons trouwens niet verbazen. De beleidswetenschappen zijn modegevoelig en dat bedoel ik hier als een compliment. Wetenschappelijke theorievorming is altijd nauw verbonden met de natuurlijke wisseling van perspectieven. Soms lijkt het erop alsof verschillende academische benaderingen elkaar in de tijd opvolgen, maar meestal is dit eerder een kwestie van veranderende empirisch-theoretische vraagstelling dan van een paradigmatische wetenschappelijke revolutie.

Ten aanzien van de inhoudelijke samenhang tussen Europese integratie en de verzorgingsstaat is de algemene les dat deze naoorlogse institutionele constructies elkaar geenszins uitsluiten. Sinds het Verdrag van Amsterdam heeft er een herwaardering plaatsgevonden van de sociale dimensie van Europa. Vandaag de dag zijn lidstaten schatplichtig aan een netwerk van macro-economische randvoorwaarden, interne-marktregulering, jurisprudentie van Europese Hof en de sociale dialoog. In het gebruik van de methode van open coördinatie heeft de EU een nieuwe verbindingsrol gekregen die bovenal agendazettend en kaderstellend van aard is; de herverdelende dimensie van sociaal beleid blijft daarbij voorbehouden aan de individuele lidstaten.

Het accent van het onderzoek dat in het kader van de leerstoel zal worden ondernomen is gericht op het aanpassingsvermogen en de hervormingsgezindheid van Europese verzorgingsstaten in de schaduw van de Europese integratie, zoals gezegd, tegen de achtergrond van een langetermijnontwikkeling die ik zou willen aanduiden als de transitie van een diplomatieke naar een meer politieke Unie. Er zijn twee thema's die in het bijzonder om aandacht vragen:

(1) Op het terrein van de vergelijkende analyse van de verzorgingsstaat is dat het analyseren van processen van 'contingente convergentie' in beleid. Europese verzorgingsstaten worden geconfronteerd met grotendeels gelijksoortige uitdagingen zoals veranderende arbeidsmarktpatronen, economische internationalisering, en veranderende arbeids-, gezins- en samenlevingspatronen. Deze generieke interne en externe uitdagingen vergen, ook bij een duidelijk waarneembare convergentie in beleidsoriëntaties, regimespecifieke oplossingen die rekening houden met contingente diepgewortelde politieke gevoeligheden en nationale institutionele variatie.

(2) Op het terrein van de studie van de Europese integratie moet worden erkend dat de EU op sociaal terrein een governance-systeem *sui generis* is geworden, dat coherente beleidsuitkomsten genereert of daar in samenwerking met de lidstaten een belangrijke bijdrage aan levert. In het onderzoek zal het accent dan ook meer dan voorheen moeten komen te liggen op de inhoudelijk-politieke agendazettende rol en katalysatorfunctie van Europese beleidscoördinatie in de richting van nationale aanpassings- en hervormingstrajecten.

Mijnheer de rector, dames en heren,

Aan het eind van mijn beschouwing over de wisselwerking tussen de nationale verzorgingsstaat en Europese economische integratie wil ik graag nog enige persoonlijke woorden tot u richten.

Mijnheer de rector,

Dat ik hier vandaag deze rede heb mogen uitspreken is een direct gevolg van het door u in mij gestelde vertrouwen. Ik dank u dat u mij deze kans hebt willen geven en ik zal naar mijn beste vermogen gestalte geven aan de verwachtingen die verbonden zijn aan dit eervolle ambt.

Mijnheer de decaan, hooggeleerde Schmidt,

We kennen elkaar nog maar kort. In een eerste ontmoeting mocht ik getuige zijn van uw ambitie om de Faculteit Sociale Wetenschappen in de internationale voorhoede van de wereld van onderzoek en onderwijs te brengen. Wat mij vooral trof was uw voorliefde voor de vergelijkende analyse in de sociale wetenschappen.

Hooggeleerde Van Paridon, beste Kees,

Ik dank je voor je inzet om mijn benoeming te bevorderen. Ik zie uit naar een collegiale samenwerking.

Geachte leden van de vakgroep Bestuurskunde,

Het doet me goed om weer in jullie midden te vertoeven.

Geachte studenten,

Het cliché is dat de studententijd de mooiste tijd van het leven is. Maar de echte toegevoegde waarde van het student zijn bestaat in de kans dat je inspirerende docenten ontmoet die je kijk op de wereld blijvend verbreden en verdiepen. Ikzelf heb het geluk te zijn uitgedaagd door Anton Zijderveld in Tilburg, Colin Crouch in Oxford, Suzanne Berger op MIT, en Fritz Scharpf op het Max Planck Instituut in Keulen. Ik ben aan hen schatplichtig om mijn enthousiasme voor de wetenschap aan u over te dragen. Ik hoop dat het mij ook lukt, en dat er een vonkje overslaat.

Beste Jelle, Maurizio, Jonathan, Chuck, Brian, Martin, Martin, Kees, Wieger, Ive, Bruno, Jos, Philip, Philipp, Gøsta, John, Duncan, Ewald, Willem, Peter, Peter, Marc, Bart, Jens, Wendy, Ko, Jan-Peter, Jan-Kees, Romke, Mark, Godfried en vele anderen,

Voor ons is wetenschap geen eenzame activiteit. We hebben veel met elkaar geschreven en geconfereerd op verschillende plekken in de wereld. Ik heb het genoeg gehad met veel van jullie onze gedachten te mogen delen met ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de verschillende EU-lidstaten, EU-commissarissen tot Prime Ministers en Presidenten aan toe. Dit is niet alleen het resultaat van ons “dubbele engagement” om wetenschappelijke studie te verbinden met de wereld van beleid, maar geeft ook blijk van de openheid in de Europese politieke cultuur voor kennis en analyse. Daarmee mogen we ons gelukkig prijzen.

Beste collega's van de WRR,

De combinatie van academische reflectie en beleidsadvisering is niet altijd eenvoudig. Beleidsadvies is onze opdracht, maar wetenschap is ons anker. We moeten elkaar op beide fronten scherp houden, en wel op basis van argumenten. In de afgelopen periode hebben we elkaar tot grote hoogten gedreven. Laten we dat vasthouden: Noblesse oblige!

Beste Wim,

Jou wil ik afzonderlijk noemen omdat jij mij de ruimte hebt gegeven voor inhoudelijk wetenschappelijk werk, naast mijn functie als directeur van de WRR. Welke voorzitter leent er nu zijn directeur *pro bono* voor één dag in de week uit aan de Erasmus Universiteit? Als voorzitter heb jij in de afgelopen periode bij de WRR een sociaal klimaat weten te scheppen waarin de academische kwaliteit én de menselijke maat volledig met elkaar in balans zijn. Dat is van grote waarde voor een kleine club die elkaar bewust dicht op de huid zit.

Lieve Alinda, beste Paul, Ronald, Gerard en Corien,

Het is aan jullie strenge, maar opbouwende redactie bij de voorbereiding van deze tekst te danken dat we bijna aan het einde zijn van deze plechtigheid. Anders was ik nu ongeveer halverwege.

Lieve schoonfamilie,

Het is goed om zovelen van jullie hier vandaag te zien. Het is zeer bijzonder om nu mijn verhaal te vertellen zonder door een Tielens in de rede te worden gevallen!

Lieve mama,

Dat ik hier sta is voor een belangrijk deel het resultaat van de liefde, toewijding en ruimte die jij en papa Chris, Renée, Monique en mij hebben gegeven. Papa was mijn eerste mentor; hij maakte me nieuwsgierig, enthousiast en liet me erg vrij. Van jou heb ik het verantwoordelijkheidsgevoel om met talenten te woekeren die dan niet alleen ten goede mogen komen aan de wetenschappelijke ivoren toren. Je vond mijn internationale academische uitstapjes en omwegen maar wat eng. Maar papa koos ook altijd voor de toeristische *groene route*. Op vakantie hield dat in dat we structureel te laat (maar wel veel rijker) op de plaats van bestemming aankwamen. Aan hem is deze rede opgedragen.

Lieve Emke, Lieke en Meike,

Ik heb een prachtig vak, dat weten jullie maar al te goed. Maar van jullie houden, is wie ik ben!

Dames en heren, veel dank voor uw komst.

Ik heb gezegd.