



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Europese Unie: economisch én sociaal?

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2006). De Europese Unie: economisch én sociaal? *Sociaal Maandblad Arbeid*, (10), 408-414. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15642>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15642>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De Europese Unie: economisch én sociaal?

Prof. dr. K.P. Goudswaard

Het accent van het Europese integratieproces ligt duidelijk op de economische éénwording, maar ook de sociale aspecten van het integratieproces krijgen in toenemende mate de aandacht. In het kader van de “Lissabon Agenda” worden de economische doelstellingen voor de EU expliciet gekoppeld aan sociale doelstellingen. Maar een eerste belangrijke vraag is of deze doelstellingen wel gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd. Of gaat de wens om Europa de meest concurrerende economie te maken ten koste van de sociale bescherming? En vormt het verdwijnen van de economische grenzen een bedreiging voor de stelsels van sociale zekerheid? Een tweede belangrijke vraag is of het Europese sociale beleid voldoende gewicht in de schaal legt om de sociale doelstellingen te kunnen realiseren. Is versterkte coördinatie van het sociale beleid op Europees niveau wenselijk? In dit artikel komen deze vragen achtereenvolgens aan de orde.

1. De Lissabon Agenda en de open coördinatie

Krachtens artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Gemeenschap tot taak een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming te waarborgen. Op grond van deze bepaling wordt al langere tijd op Europees niveau sociaal beleid gevoerd.¹ Zo is belangrijke regelgeving tot stand gebracht, aanvankelijk op terreinen als gelijke behandeling, normen voor de arbeidsomstandigheden en gezondheid en veiligheid op het werk. In de jaren '90 volgden, op grond van het “Social Chapter” dat in het Verdrag werd opgenomen, richtlijnen over onder meer bescherming bij collectief ontslag, arbeidstijden en ouderschapsverlof. Desondanks blijft de reikwijdte van het sociale beleid vooralsnog beperkt. De inrichting van de nationale stelsels van sociale zekerheid is immers, op grond van het subsidiariteitsbeginsel, de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Alleen voor migrerende werknemers geldt Europese coördinatiewetgeving. Voor het overige biedt het Verdrag geen juridische basis voor communautaire maatregelen gericht op harmonisatie van nationale stelsels. De grondleggers van de EEG meenden al dat de werking van de gemeenschappelijke markt en de economische

voortgang een min of meer spontane convergentie van de sociale stelsels met zich mee zouden brengen (artikel 117 van het Verdrag van Rome).

In de jaren '90 van de vorige eeuw werd een wat meer actieve opstelling gekozen. Door de Europese Raad werd, in de vorm van een aanbeveling, afgesproken te streven naar convergentie van doelstellingen en beleid op het terrein van de sociale zekerheid. Deze aanbeveling had echter geen bindend karakter.

De aandacht voor de sociale dimensie van het integratieproces kreeg een impuls bij de vaststelling van de zogeheten "Lissabon Agenda".² In maart 2000 heeft de Europese Raad in Lissabon een strategie uitgezet voor de ontwikkeling van de Europese Unie, waarbij economische, sociale en ecologische aspecten nadrukkelijk in samenhang worden gezien. De ingezette strategie zou er toe moeten leiden dat Europa in het jaar 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld wordt die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Dit vereist een alomvattend beleid dat niet alleen gericht is op het verbeteren van de concurrentiepositie en het stimuleren van kennis en innovatie, maar ook op het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting en een modernisering van de Europese verzorgingsstaat.

Net als op andere terreinen van het Lissabonproces wordt voor het sociaal beleid de zogeheten methode van open coördinatie gehanteerd. Daarbij worden gemeenschappelijke doelstellingen bepaald, waaraan lidstaten zichzelf binden. De prestaties van de lidstaten in relatie tot de gestelde doelen worden beoordeeld door de Europese Commissie. De lidstaten zijn vrij om zelf de maatregelen te nemen om de gestelde doelen te realiseren, maar het is wel de bedoeling dat lidstaten het nationale beleid vergelijken met het beleid in andere, succesvolle, landen en dat er leereffecten optreden. Cruciaal is dat er geen sprake is van mogelijke formele sancties. Daarom wordt ook wel gesproken van 'soft law'. Aan de andere kant hebben lidstaten zich wel gecommitteerd tot bepaalde resultaten en wordt er politieke druk uitgeoefend bij onvoldoende prestaties. Lidstaten stellen elke twee jaar Nationale Actieplannen op waarin zij aangeven op welke wijze zij de afgesproken doelstellingen willen realiseren. De methode van open coördinatie werd aanvankelijk alleen toegepast op het werkgelegenheidsbeleid. Op de top in Luxemburg van 1997 werden negentien richtsnoeren vastgelegd voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (de 'Employment Guidelines'). De eerste twee richtsnoeren zijn uit het oogpunt van sociale zekerheid het meest van belang: lidstaten moeten er voor zorgen dat werklozen binnen een jaar – en jongeren binnen een half jaar – een nieuwe start wordt geboden in de vorm van een opleiding, omscholing, werkervaring of een baan. Deze zogeheten sluitende

aanpak vormde een concretisering van het streven om de stelsels van sociale zekerheid meer activerend te maken.

In het jaar 2000 werd de methode van open coördinatie uitgebreid naar de terreinen van sociale uitsluiting en pensioenen.³ Tijdens de top van Nice in december 2000 is afgesproken dat lidstaten ook Nationale Actieplannen opstellen voor het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting en dat doelstellingen worden opgesteld ten aanzien van een reeks van sociale indicatoren.⁴ Tijdens de top in Laeken van december 2001 zijn 10 primaire en 8 secundaire indicatoren vastgesteld die verschillende dimensies van sociale cohesie bestrijken. De primaire indicatoren hebben onder meer betrekking op het armoederisico, de inkomensongelijkheid, langdurige werkloosheid, voortijdig schoolverlaten, levensverwachting en slechte gezondheid. Voor deze indicatoren gelden bepaalde streefwaarden.

Ook voor de arbeidsparticipatie zijn in het kader van de Lissabon agenda concrete EU-doelstellingen afgesproken. In 2010 zou de totale arbeidsparticipatie (in personen) 70% moeten bedragen; voor vrouwen geldt een doelstelling van 60% en voor oudere werknemers (55-64 jaar) 50%.

2. Economische en sociale doelstellingen

Zoals hiervoor betoogd, is in het kader van de Lissabon agenda door de regeringsleiders van de EU-lidstaten expliciet een verbinding gelegd tussen de economische doelstelling van een competitieve en dynamische economie en de doelstelling van een versterking van de sociale cohesie. De ook in het publieke debat veelgestelde vraag is of en in hoeverre de economische en de sociale doelstellingen van de EU daadwerkelijk gelijktijdig gerealiseerd kunnen worden, dan wel dat sprake is van een afruil tussen deze doelstellingen. Betekent een versterking van de Europese economie en van de Europese concurrentiekracht niet dat de sociale bescherming juist onder druk komt te staan? Met andere woorden: vereist meer groei niet een inkrimping van de Europese verzorgingsstaten en meer inkomensongelijkheid?

Economen spreken in dit verband van de klassieke afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid. Meer sociale bescherming en minder inkomensongelijkheid impliceren volgens deze afruil een hogere belasting- en premiedruk. Daardoor worden de financiële prikkels om aan het arbeidsproces deel te nemen kleiner. Ook investeringen in kennis en vaardigheden zijn minder lonend. Dus zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het arbeidsaanbod nemen af. Op grond van dit negatieve verband zouden de Lissabondoelstellingen moeilijk tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden. Naarmate

verzorgingsstaten meer sociale bescherming en minder ongelijkheid bieden, zouden de economische prestaties op de punten werkgelegenheid en groei navenant geringer zijn. Maar in de werkelijkheid is het verband tussen de economische en de sociale ontwikkeling veel complexer.

In een studie van het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wordt de relatie tussen sociale en economische prestaties uitvoerig verkend.⁵ Daarbij gaat het concreet om de vraag of in de EU-lidstaten kleinere inkomensverschillen (als indicator voor sociale cohesie) ten koste gaan van de prestaties op het terrein van de werkgelegenheid en van de productiviteit, tezamen drie elementen van de Lissabonstrategie. Een dergelijke uitruil wordt dikwijls ook gesuggereerd als een vergelijking wordt gemaakt tussen de EU en de Verenigde Staten. In de VS is de sociale bescherming geringer en zijn de inkomensverschillen groter dan in Europa, maar de werkgelegenheid en de economische groei zijn hoger. Binnen de EU blijkt echter dat juist lidstaten met een relatief lage inkomensongelijkheid een hoog niveau van werkgelegenheid kennen. Dat geldt voor de Scandinavische landen en voor Nederland.⁶ De Mediterrane landen daarentegen kennen een relatief grote inkomensongelijkheid en een relatief lage werkgelegenheid. Ook blijken de lidstaten met een kleinere inkomensongelijkheid over het algemeen betere prestaties te leveren voor wat betreft productiviteit en economische groei. Zo combineren België, Nederland en Luxemburg een relatief lage ongelijkheid met een hoge productiviteit per gewerkt uur. Ook in de internationale literatuur wordt regelmatig naar voren gebracht dat meer gelijkheid samen kan gaan met een hoge groei, bijvoorbeeld in het spraakmakende artikel van Persson en Tabellini.⁷ Een verklaring hiervoor kan zijn dat rijke landen zich simpelweg meer sociale bescherming en inkomensherverdeling kunnen veroorloven. Een andere, meer politieke verklaring is dat er draagvlak onder de bevolking nodig is voor een beleid gericht op vergroting van de economische dynamiek. Dat draagvlak kan worden geboden door een goed stelsel van sociale zekerheid dat de verliezers beschermt tegen de pijnlijke gevolgen van een economisch hervormingsbeleid. Ten slotte wordt ook dikwijls betoogd dat een hoog niveau van sociale bescherming niet alleen negatieve effecten heeft op de economische prestaties (via vermindering van participatieprikkel en hogere arbeidskosten), maar ook positieve. Door een goede sociale bescherming zouden mensen bijvoorbeeld geneigd kunnen zijn meer risico's te nemen, bijvoorbeeld door een andere baan te nemen of een eigen bedrijf te starten. Ook kan door een goede sociale bescherming de sociale onrust worden beperkt, hetgeen ook gunstige economische effecten kan hebben. In dit verband heeft het Nederlandse voorzitterschap in 1997 de notie van 'sociaal beleid als productieve factor' gelanceerd. Deze notie, die impliceert dat

een sterke economie en een goede sociale bescherming nauw samenhangen, heeft in feite zijn uitwerking gekregen in de Lissabon-doelstellingen.⁸

Er kan ook een rechtstreekse relatie worden gelegd tussen werkgelegenheid aan de ene kant en sociale cohesie aan de andere kant. De Europese Raad heeft verklaard werk als de belangrijkste remedie tegen sociale uitsluiting te beschouwen. Daarom is het stimuleren van de arbeidsparticipatie een speerpunt in het Europese sociaal beleid. Dit sluit aan bij sommige Nederlandse opvattingen over sociale cohesie. Zo omschrijft de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER sociale uitsluiting in het bijzonder als uitsluiting van arbeid.⁹ De reden daarvoor vormt de overtuiging dat de toegang tot betaalde arbeid in onze samenleving niet alleen in hoge mate bepalend is voor de financiële situatie waarin mensen verkeren, maar eveneens voor de persoonlijke ontplooiing en de mogelijkheid tot deelname aan bredere culturele en maatschappelijke verbanden. Een hogere arbeidsparticipatie bevordert in deze optiek dus de sociale cohesie, maar heeft vanzelfsprekend ook positieve effecten op de economische dynamiek. Een toename van het arbeidsaanbod vormt, tezamen met een toename van de productiviteit, de bron van economische groei.

Atkinson noemt in dit verband een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd als voorbeeld van een beleidsmaatregel die zowel gunstige economische effecten heeft vanwege het hogere arbeidsaanbod, als positief uitwerkt op het armoederisico, omdat door langer doorwerken een beter pensioen kan worden opgebouwd.¹⁰

Deze beschouwingen leiden tot de conclusie dat sociale en economische doelstellingen zeker niet strijdig hoeven te zijn en dat de Europese strategie om economische dynamiek en meer banen te combineren met een sterkere sociale samenhang dus niet tot mislukken gedoemd is. Omgekeerd is het echter niet zo dat een beleid gericht op versterking van de sociale samenhang en vermindering van de ongelijkheid leidt tot betere economische prestaties. Dat hangt sterk af van de wijze waarop het sociale beleid en het sociale stelsel worden vormgegeven. De uitdaging, niet alleen in Nederlands, maar ook in Europees perspectief is om het sociale stelsel zodanig vorm te geven dat het arbeidspotentieel en de mogelijkheden voor verdere productiviteitsstijgingen zo goed mogelijk worden benut, mede met het oog op de vergrijzing. Daarbij is bevordering van investeringen in menselijk kapitaal een centraal uitgangspunt. Zo schetst het CPB in de recente studie 'Reinventing the Welfare State' tal van opties voor hervormingen van de verzorgingsstaat die de kwaliteit en de kwantiteit van het arbeidsaanbod kunnen vergroten.¹¹ Dergelijke hervormingen kunnen volgens het CPB de afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid verbeteren, dat wil zeggen dat bij een bepaalde gewenste mate van gelijkheid de doelmatigheid kan worden vergroot. Sapir wijst op de grote verschillen tussen de

lidstaten in prestaties op de punten gelijkheid en doelmatigheid.¹² Naar zijn oordeel moeten de meeste lidstaten substantiële hervormingen in hun arbeidsmarkt- en sociaal beleid doorvoeren om hun prestaties op economisch en sociaal gebied te verbeteren en de uitdaging van een verdergaande globalisering aan te kunnen.

3. Gevolgen van het Europese integratieproces

Over het algemeen bestaat er beduchtheid voor mogelijke negatieve invloeden van voortschrijdende economische integratie op de stelsels van sociale zekerheid.¹³ Ook op internationaal niveau zou er sprake kunnen zijn van een afruil tussen sociale bescherming en ongelijkheidscompensatie enerzijds en concurrentiepositie en economische prestaties anderzijds. Landen met een laag niveau van sociale bescherming kennen geringere sociale lasten en daardoor lagere (loon-)kosten.¹⁴ Daarmee hebben deze landen een comparatief voordeel ten opzichte van landen met hogere sociale bescherming. Dit kostenvoordeel weegt zwaarder in een gemeenschappelijke en transparante markt met één munt. Het gevaar zou dus kunnen bestaan dat EU-lidstaten hun concurrentiepositie ten opzichte van elkaar trachten te verbeteren door de sociale bescherming te verminderen. In dat geval wordt wel gesproken van ‘sociale dumping’.¹⁵ Een dergelijke vorm van negatieve beleidsconcurrentie zou als het ware tot een neerwaartse spiraal in de sociale zekerheid kunnen leiden: ‘a social race to the bottom’. Een dergelijk proces zou ook afgedwongen kunnen worden door toenemende belastingconcurrentie. Als internationale belastingconcurrentie tot steeds lagere tarieven leidt zijn er steeds minder middelen beschikbaar voor publieke uitgaven. Aangezien de uitgaven aan sociale zekerheid een groot deel uitmaken van de publieke uitgaven, zouden die daar ook onder lijden. Anderzijds kan ook worden gesteld dat economische vooruitgang in Europa juist gepaard gaat met sociale vooruitgang. Economische integratie schept meer behoefte aan een goed ontwikkeld stelsel van sociale zekerheid. En voor zover de economische integratie gepaard gaat met een hogere economische groei ontstaat ook een breder draagvlak om een betere sociale bescherming te financieren. In de economische literatuur is naar voren gebracht dat open economieën die meer onderhevig zijn aan de druk van externe concurrentie over het algemeen juist hogere uitgaven aan sociale bescherming hebben.¹⁶ Daarvoor zijn verschillende mogelijke verklaringen. Zo zijn open economieën over het algemeen rijker en kunnen zich dus een hogere bescherming permitteren. Ook kan de behoefte aan sociale bescherming groter zijn in landen die sterker worden geconfronteerd met de fluctuaties van de wereldeconomie. Ten slotte kan er ook in dit verband op

worden gewezen dat sociale zekerheid de risicobereidheid kan vergroten en daarmee de productiviteit en het concurrentievermogen kan versterken.

Een tweede veelgehoord argument is dat toenemende migratiestromen in een interne markt met vrij personenverkeer een negatieve invloed kunnen hebben op de beschermingsniveau's. Volgens de economische theorie kan daarbij een proces van adverse selectie optreden. Lidstaten met relatief hoge beschermingsniveaus zouden individuen met hoge risico's op werkloosheid (bijvoorbeeld laaggeschoolden), of op arbeidsongeschiktheid aantrekken. In dit verband wordt wel van socialezekerheidstoerisme gesproken. Individen met lage risico's (zoals hooggeschoolden) zouden juist geneigd zijn te vertrekken uit landen met een goede sociale zekerheid, vanwege de daarmee gepaard gaande hoge belasting- en premiedruk. Het sociale stelsel komt aldus onder druk te staan door enerzijds een toenemend beroep op het stelsel en anderzijds een financieringsbasis die smaller wordt. Daardoor zullen de beschermingsniveaus uiteindelijk lager worden.¹⁷ In de theoretische literatuur worden dergelijke gevolgen van vrij personenverkeer als argument genoemd voor een centralisatie van inkomensherverdeling in een economische unie.¹⁸ In de praktijk zijn als gevolg van culturele verschillen en kosten van mobiliteit de migratiestromen binnen de EU vooralsnog beperkt, zij het dat na de uitbreiding van de EU de arbeidsmigratie wel is toegenomen. Dit is de achtergrond van voorstellen om migranten slechts vertraagd volledige toegang te bieden tot socialezekerheidsregelingen van het vestigingsland.¹⁹ Overigens kan worden opgemerkt dat voor economisch niet-actieve EU-burgers voorwaarden zijn gesteld ten aanzien van het vrije verkeer en verblijf, zij het dat de rechten van deze groep de afgelopen 15 jaar flink zijn toegenomen.²⁰ Sinds 1990 geldt op grond van een drietal EU-richtlijnen dat niet-actieve en post-actieve EU-burgers een zelfstandig recht hebben op vrij verkeer en vrij verblijf binnen de EU, mits men voldoende middelen van bestaan heeft. Dit om te voorkomen dat het verblijf van betrokkene ten laste komt van de bijstandsregeling van het gastland. Vanaf 1 mei 2006 is een nieuwe richtlijn van toepassing (2004/38/EG) op grond waarvan burgers van de EU een recht van drie maanden op vrij verblijf in andere lidstaten hebben. De voorwaarde dat niet-actieve migranten voldoende middelen van bestaan hebben is dus voor deze periode van drie maanden niet meer van toepassing, zodat er dan in beginsel in deze periode ook recht op een bijstandsuitkering in het gastland bestaat. Het Nederlandse kabinet meent dat als gevolg van deze richtlijn het gevaar bestaat dat Europeanen zonder baan en bestaansmiddelen massaal naar Nederland komen om een bijstandsuitkering te genieten ("bijstandstoerisme"). Om dit te voorkomen is er een wijziging in de Wet Werk en

Bijstand aangebracht, waardoor Unieburgers gedurende de eerste drie maanden geen recht op bijstand hebben.²¹

Hoewel er in de praktijk nog geen tekenen zijn van sociaal toerisme op grote schaal, lijkt het belang van dit thema wel toe te nemen.

4. Sociale convergentie

Hoe heeft de sociale bescherming in Europa zich ontwikkeld onder de invloed van het proces van economische integratie? Daarvan kan enige indicatie worden gegeven op basis van globale indicatoren. De totale uitgaven aan socialezekerheidsregelingen in verhouding tot het bruto binnenlands product geven een indicatie van de financiële inspanningen die landen verrichten om sociale bescherming te bieden. Tabel 1 toont de ontwikkeling van de uitgaven aan sociale bescherming (volgens de door de EU gehanteerde definitie) in de 15 EU-lidstaten vóór de recente uitbreiding. De sociale uitgaven blijken sinds 1980 in de meeste lidstaten relatief te zijn gestegen. De gemiddelde uitgavenquote is gestegen van 22,9% in 1980, naar 26,9% in 2003. De tabel laat ook de verschillen tussen de lidstaten zien. Op basis van de gebruikelijke spreidingsmaatstaven – de standaarddeviatie en de variatiecoëfficiënt²² - blijkt dat de verschillen tussen de lidstaten tussen 1980 en 2003 met ruim 30 procent (standaarddeviatie) respectievelijk ruim 40 procent (variatiecoëfficiënt) zijn afgenomen.

Tabel 1 Uitgaven aan sociale bescherming als % van het bbp (EU-15)

	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>
België	28,0	26,4	26,8	29,7
Denemarken	28,7	28,2	28,9	30,9
Duitsland	28,8	25,4	29,3	30,2
Finland	18,6	25,1	25,3	26,9
Frankrijk	25,4	27,4	29,3	30,9
Griekenland	9,7	22,9	26,3	26,3
Ierland	20,6	18,4	14,1	16,5
Italië	19,4	24,7	25,2	26,4
Luxemburg	26,5	21,4	20,3	23,8
Nederland	30,1	31,1	27,4	28,1
Oostenrijk	22,4	26,2	28,3	29,5
Portugal	12,9	16,3	21,7	24,3
Spanje	18,2	19,9	19,6	19,7
Verenigd Koninkrijk	21,5	22,9	27,0	26,7
Zweden	32,0	33,1	31,0	33,5

<i>Gemiddelde</i>	22,9	24,6	25,4	26,9
<i>Standaard deviatie</i>	6,23	4,38	4,42	4,32
<i>Variatiecoëfficiënt</i>	0,273	0,178	0,174	0,161

Bron: Eurostat, Social Protection in Europe en eigen berekeningen

Deze cijfers geven dus geen steun aan de hypothese van de ‘social race to the bottom’. Integendeel, er heeft een proces van positieve convergentie plaatsgevonden naar een gemiddeld hogere bescherming.²³ Dat kan vrijwel volledig worden verklaard door de ontwikkelingen in de Zuid-Europese lidstaten. Rond 1980 hadden deze landen nog relatief weinig ontwikkelde stelsels van sociale zekerheid. Maar de economische inhaalslag die deze landen hebben gemaakt als gevolg van toetreding tot de EU is ook gepaard gegaan met een forse inhaalslag voor wat betreft de ontwikkeling van de sociale zekerheid. Dit komt overeen met andere bevindingen in de literatuur dat de ontwikkeling van het inkomen per hoofd van de bevolking een belangrijke verklaring vormt voor de ontwikkeling van de sociale zekerheid.²⁴ Er is dus ondersteuning voor de hypothese die al werd uitgesproken door de grondleggers van de EEG: economische vooruitgang gaat ook gepaard met sociale vooruitgang.

Nu kan worden tegengeworpen dat de hiervoor weergegeven uitgavenquote geen precieze indicator is van het niveau van sociale bescherming. Zo worden de uitgaven aan sociale zekerheid bijvoorbeeld beïnvloed door de demografische samenstelling van de bevolking.²⁵ Cornelisse en Goudswaard hebben daarom ook andere indicatoren gehanteerd om de convergentiehypothese te toetsen.²⁶ Zij hebben gekeken naar de ontwikkeling van de hoogte van de (werkloosheids-)uitkeringen als percentage van het loon, ofwel de vervangingsratios. Dit is een indicator voor de generositeit van het sociale stelsel. Ook het gemiddelde van deze vervangingsratios in de EU-lidstaten is tussen 1980 en 2003 toegenomen en ook bij deze indicator blijken de verschillen tussen de lidstaten aanzienlijk te zijn afgenomen. De variatiecoëfficiënt van de vervangingsratios is sinds 1980 met ongeveer 30% afgenomen. Deze uitkomst ondersteunt dus de hiervoor getrokken conclusie dat er binnen de EU een proces van sociale convergentie is opgetreden naar hogere gemiddelde beschermingsniveaus.

Ook andere onderzoeken, zoals recentelijk van Pestieau, leiden tot de conclusie dat de feitelijke ontwikkelingen in sociale bescherming en inkomensongelijkheid niet duiden op een ‘social race to the bottom’ of sociale dumping.²⁷ Daarbij past wel een kanttekening. Cantillon betreft ook de ontwikkeling van de minimum (bijstand-) uitkeringen bij de toetsing van de hypothese van sociale dumping. Zij laat zien dat in enkele lidstaten,

waaronder Nederland, de minimumuitkeringen gedurende de jaren '90 zijn gedaald in verhouding tot het gemiddelde loon.²⁸ Deze relatieve daling kan echter niet zonder meer worden gezien als een gevolg van de globalisering of van het Europese integratieproces, omdat de daling zich slechts in enkele landen voordoet.

5. Naar versterking van de EU-bevoegdheden op sociaal terrein?

Van sommige kanten is gesteld dat het Europese sociale beleid achterblijft bij het economische integratieproces. Leibfried en Pierson betogen dat het proces van economische integratie en de totstandkoming van de interne markt de nationale sturingscapaciteit op het terrein van het sociaal beleid heeft beperkt, zonder dat daar een versterking van de Europese bevoegdheden op dit terrein tegenover staat.²⁹ Scharpf wijst op de asymmetrie tussen de economische (“market making”) en de sociale (“market correcting”) belangen op Europees niveau.³⁰ De sociale belangen kunnen naar zijn oordeel onvoldoende worden behartigd vanwege de besluitvorming bij unanimiteit. Anderen bepleiten een versterking van Europese bevoegdheden vanwege het hiervoor beschreven gevaar van de “social race to the bottom”. Dat heeft bijvoorbeeld geleid tot voorstellen voor minimumnormen voor sociale uitkeringen.³¹ Zoals hiervoor betoogd biedt empirisch onderzoek echter geen steun voor de stelling dat de economische éénwording een bedreiging vormt voor de sociale bescherming en de sociale cohesie. Veel analyses op dit terrein leiden dan ook tot de conclusie dat er geen aanleiding is voor een vergaande overdracht van bevoegdheden op sociaal terrein naar Europees niveau.³² Zo concludeert de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER: “Voor het leggen van een Europese bodem in de sociale bescherming lijkt al met al geen reden”.³³ CPB en SCP stellen in de Europaverkenning: “Grensoverschrijdende externe effecten zijn dan ook vooralsnog geen overtuigend argument voor harmonisatie van sociaal beleid.”³⁴ Sinn en Ochel stellen zelfs dat de economische kosten van een premature harmonisatie extreem hoog kunnen zijn.³⁵

Daar staat tegenover dat de gezamenlijke Europese sociale doelstellingen en de gezamenlijke uitdagingen waar de Europese verzorgingsstaten mee worden geconfronteerd logischerwijze een gecoördineerd beleid met zich mee brengen. Daarnaast worden dikwijls overwegingen van politiek-maatschappelijke aard aangevoerd als argument voor een steviger Europees sociale beleid. Volgens die opvatting is sociale vooruitgang op Europees niveau een vereiste voor een versterking van de legitimiteit van en het draagvlak voor de Europese integratie.³⁶

De thans gehanteerde methode van open coördinatie op sociaal terrein vormt als het ware een compromis tussen aan de ene kant het behoud van de bevoegdheden van de lidstaten voor wat betreft de sociale zekerheid en aan de andere kant de wens dan wel de noodzaak om het beleid van de lidstaten beter af te stemmen en te komen tot een verdere ontwikkeling van een Europees sociaal model. Sommigen beschouwen de methode van open coördinatie als een weinig serieuze zaak.³⁷ Maar over het algemeen wordt de methode gezien als een interessante nieuwe manier van beleidsvoering waarbij verschillende overheden betrokken zijn.³⁸ Belangrijke potentiële voordelen van de methode zijn het beleidsleren, de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen, het commitment aan die doelstellingen en het monitoren van de resultaten. Anders dan de benadering in de jaren '90 is de huidige benadering gericht op de beleidsresultaten en niet op de wijze waarop die resultaten tot stand komen. De lidstaten zijn vrij om het beleid te bepalen waarmee de gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd.

Het is echter de vraag wat de effectiviteit van de methode van open coördinatie is. Vindt het beleidsleren ook inderdaad plaats en hebben de beleidsafspraken op Europees niveau daadwerkelijk invloed op het nationale beleid? Die vraag is op dit moment nog lastig te beantwoorden. Zijl en anderen hebben onderzoek gedaan naar de effecten van de open coördinatie van het Europese werkgelegenheidsbeleid voor Nederland. Zij komen tot de conclusie dat de effectiviteit van de Europese werkgelegenheidsstrategie voor wat betreft de nationale beleidsvorming en het beleidsleren van andere landen bescheiden is.³⁹ Meer in het algemeen wordt veelal geconstateerd dat er onvoldoende terugkoppeling is van de Europese beleidscoördinatie naar beleidsdiscussies in de lidstaten. De lidstaten zijn te weinig probleemeigenaren. Dat geldt ook voor Nederland. Zo is er in het parlement niet of nauwelijks discussie over de Europese doelstellingen ten aanzien van de sociale cohesie, over de daarbij gehanteerde indicatoren en over de vraag of op deze punten voldoende vooruitgang wordt geboekt. De SER heeft een evaluatie van de Lissabon-strategie uitgevoerd en naar aanleiding daarvan geadviseerd om de relatie tussen de Lissabon-strategie en het nationale beleid veel systematischer en fundamenteler te agenderen.⁴⁰ De nationale parlementen zouden ook een grotere rol moeten spelen in de vaststelling en de evaluatie van de nationale actieprogramma's. Voorts is van belang dat de verschillende coördinatieprocedures op het terrein van economische beleid, werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid beter op elkaar afgestemd worden, hetgeen ook een belangrijk aandachtspunt vormt voor de Europese Commissie.⁴¹ Zo pleit Cantillon voor de integratie van de open coördinatie op de terreinen van sociale uitsluiting en modernisering van de sociale stelsels, teneinde de politieke impact van de Europese "peer review" op het terrein van de sociale bescherming te versterken.⁴² Van verschillende

zijden is ook gewezen op het belang van de betrokkenheid van sociale partners en andere belanghebbenden bij de open coördinatie. Atkinson pleit in dat verband ook expliciet voor een grotere betrokkenheid van de academische wereld ten einde de kennis op dit terrein te verspreiden en verder te werken aan de sociale indicatoren.⁴³ Een uitdaging voor verder onderzoek.

6. Conclusies

In het kader van de Lissabon agenda zijn de economische doelstellingen voor de EU in samenhang gebracht met sociale doelstellingen. In het bijzonder de sociale samenhang heeft een prominente plaats gekregen op de agenda. De vraag is echter of de sociale doelstellingen wel voldoende gewicht krijgen in het beleid en of er geen strijdigheid is tussen de economische doelstellingen en de sociale doelstellingen. Dat laatste lijkt niet het geval. Op macroniveau blijkt althans weinig van een dergelijke strijdigheid. Landen met een goede sociale bescherming en een relatief gelijkmatige inkomensverdeling blijken in de praktijk ook dikwijls een hoge werkgelegenheid en een hoge productiviteit te kennen. Ook de hypothese van de sociale dumping die het gevolg zou zijn van de economische integratie vindt weinig steun in de empirie. De afgelopen 25 jaar heeft er binnen de EU-15 juist een proces van convergentie naar hogere beschermingsniveaus plaatsgevonden. Vanuit dit perspectief bezien bestaat er geen aanleiding voor een verdergaande Europese bemoeienis op het terrein van de sociale zekerheid.

Dat neemt niet weg dat er wel bedreigingen kunnen ontstaan voor de stelsels van sociale zekerheid als gevolg van een verdergaande globalisering, bijvoorbeeld in de vorm van toenemende migratiestromen of een vergaande belastingconcurrentie. En zeker in het licht van de vergrijzing zijn goede scores op economische én sociale indicatoren bepaald geen vanzelfsprekendheid. Dat vereist een welvaartsstaat die sterk de nadruk legt op arbeidsparticipatie en op meer investeringen in menselijk kapitaal. Dat is een zeer belangrijke uitdaging, zowel op nationaal als op EU-niveau.

De methode van open coördinatie vormt in potentie een goed instrument in het kader van het sociaal beleid in de EU. Deze methode combineert het behoud van de bevoegdheden van de lidstaten op het terrein van de sociale zekerheid met de afstemming van het beleid tussen de lidstaten en een versterking van de sociale dimensie van het integratieproces.

De implementatie van de open coördinatie schiet vooralsnog echter tekort, vooral omdat er onvoldoende terugkoppeling is naar het nationale beleid. Een veel systematischer afstemming van de op Europees niveau afgesproken doelstellingen en de nationale beleidsvorming en beleidsevaluatie is vereist.

Prof. dr. K.P. Goudswaard is hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden.

Noten

-
- ¹ C.J. Vos, 'Sociaal Beleid in Europees perspectief', SMA, september 2003, nr. 9, pp. 382-388.
- ² A.B. Atkinson, 'Social Inclusion and the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, pp. 625-643.
- ³ J.S. O'Connor, 'Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union', *Journal of European Social Policy*, 15 (4), 2005, pp. 345-361.
- ⁴ A.B. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan, 'Social Indicators: The EU and Social Inclusion', Oxford, 2002.
- ⁵ Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Sociaal Europa', *Europese Verkenning 1, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie*, Den Haag, 2004, paragraaf 5.2.
- ⁶ Daarbij kan wel de kanttekening worden geplaatst dat het totaal aantal gewerkte uren op jaarbasis in de genoemde landen en in de EU als geheel aanzienlijk lager is dan in de VS.
- ⁷ T. Persson and G. Tabellini, 'Is Inequality Harmful for Growth?', *American Economic Review*, 84, 1994, pp. 600-621.
- ⁸ M.G. Blomsma et al, 'Vormgeving van het Europese sociale beleid. Bijwagen van de interne markt of sociaal model?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 19 (1), 2003, pp. 6-19.
- ⁹ Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 'Economische dynamiek en sociale uitsluiting', SER, Den Haag, 1997.
- ¹⁰ Atkinson, op. cit. 2002, p. 633-634.
- ¹¹ R. de Mooy, 'Reinventing the Welfare State', CPB, The Hague, 2006.
- ¹² A. Sapir, 'Globalization and the Reform of European Social Models', *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), 2006, pp. 369-390; omdat de verschillen tussen de lidstaten zo groot zijn kan naar het oordeel van Sapir beter niet worden gesproken van een Europees sociaal model.
- ¹³ K. Goudswaard and B. van Riel, 'Social Protection in Europe: Do We Need More Co-ordination?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken/Dutch Journal of Labour Studies*, 20 (3), 2004, pp. 236-248.
- ¹⁴ Deze redentatie gaat overigens alleen op voor zover de sociale lasten niet gedragen worden door de werknemers maar - rechtstreeks of via afwenteling - voor rekening komen van de werkgevers.
- ¹⁵ Zie H.-W. Sinn, 'The New Systems Competition', Berlin, 2003, p. 89.
- ¹⁶ D. Rodick, 'Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?', *Journal of Political Economy*, 106 (5), 1998, pp. 997-1032 en P. de Grauwe and M. Polan, 'Globalisation and Social Spending', CESifo Working Paper no. 885, 2003.
- ¹⁷ Zie A. Sandmo, 'Globalisation and the Welfare State: More Inequality, Less Redistribution?', in D. Pieters (ed.), *European Social Security and Global Politics*, Kluwer, The Hague, 2001, pp. 45-60.
- ¹⁸ D. Wildasin, 'Income Redistribution in a Common Labour Market', *American Economic Review*, 81 (4), 1991, pp. 757-774.
- ¹⁹ Zie H.-W. Sinn and W. Ochel, 'Social Union, Convergence and Migration', *Journal of Common Market Studies*, 2003, 41(5), pp.869-896.
- ²⁰ Zie over dit onderwerp het recente artikel van M. Gundt in SMA van juli/augustus 2006.
- ²¹ Brief van de Staatssecretaris van SZW en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer over Migratie en sociale zekerheid, dd. 5 april 2006.
- ²² Een daling van de standaarddeviatie geeft een convergentie in absolute zin aan. De variatiecoëfficiënt is gedefinieerd als de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde van de dataset. Een daling van deze coëfficiënt geeft een convergentie in relatieve zin aan.
- ²³ Ook als gekeken wordt naar de totale groep van OESO-landen treedt er convergentie van sociale uitgaven op, echter in veel mindere mate dan binnen de EU. Op grond hiervan is het aannemelijk dat er een samenhang is tussen de sociale convergentie en de Europese integratie.

- ²⁴ P.H. Lindert, *'Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century'*, Cambridge, 2004 en F. Scharpf, *'Governing in Europe: Effective and Democratic?'*, Oxford, 1999.
- ²⁵ Ook treden er vertekeningen op door de definitie van sociale bescherming. Zo wordt geen rekening gehouden met private sociale uitgaven en evenmin met fiscale regelgeving. Zijn sociale uitkeringen wel of niet belastbaar? Zijn er fiscale tegemoetkomingen die een goed substituut vormen voor sociale uitkeringen? Dit soort institutionele verschillen hebben een forse invloed op landenvergelijkingen. Onderzoek van Goudswaard en Caminada op basis van OESO-cijfers laat zien dat als rekening wordt gehouden met dergelijke institutionele aspecten de verschillen tussen de EU lidstaten voor wat betreft sociale uitgaven nog kleiner worden. Zie K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada, *'Convergence of Social Protection Reviewed'*, in A.P. Ros en H.R.J. Vollebergh (red.), *Ontwikkeling en overheid*, Den Haag, 2003.
- ²⁶ P.A. Cornelisse and K.P. Goudswaard, *'On the Convergence of Social Protection Systems in the European Union'*, *International Social Security Review*, 55 (3), 2002, pp. 3-17.
- ²⁷ P. Pestieau, *'The Welfare State in the European Union, Economic and Social Perspectives'*, Oxford, 2006, pp. 55-59.
- ²⁸ B. Cantillon, *'What Future for the Dutch Welfare State in Europe? Lessons from American Social Federalism'*, in E. de Gier, A. de Swaan and M. Ooijens (eds.), *Dutch Welfare Reform in an Expanding Europe*, Amsterdam, 2004, pp. 171-199.
- ²⁹ S. Leibfried and P. Pierson, *'Social Policy Left to Courts and Markets?'*, in H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy Making in the European Union*, Oxford, 2000, pp. 267-292. Zie ook M. Blomsma et al, op. cit. 2003 en E. de Gier, *'Is er een toekomst voor de Europese Sociale Markteconomie?'*, *S&D* 5 (4), 2004, pp. 34-39.
- ³⁰ F.W. Scharpf, *'The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity'*, *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, pp. 645-670.
- ³¹ M. Hutsebaut, *'Social Protection in Europe: A European Trade Union Perspective'*, *International Social Security Review*, 56 (1), 2003, pp. 53-74 en C. Euzeby, *'Rethinking Social Security in the European Union: Extending Fundamental Universal Rights'*, *International Social Security Review*, 57 (1), 2004, pp. 85-103.
- ³² Goudswaard and Van Riel, op. cit. 2004.
- ³³ Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *'Met Europa meer groei?'*, SER, Den Haag, 2004, p. 190.
- ³⁴ SCP en CPB, op. cit., p. 84.
- ³⁵ Sinn and Ochel, op. cit. 2003, p. 894.
- ³⁶ G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles, *'A New Welfare Architecture for Europe?'*, Brussels, September 2001; zie ook Blomsma et al, op. cit.
- ³⁷ S. Leibfried, *'Some Background Comments on the Extension of the Open Method of Co-ordination'*, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44 (3), 2002, pp. 473-479.
- ³⁸ A. Hemerijck, *'Deepening Social Europe Through Open Co-Ordination'*, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44 (3), 2002, pp. 451-467.
- ³⁹ M. Zijl, M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser en H.A. Keuzenkamp, *'Dutch Experiences with the European Employment Strategy'*, SEO, Amsterdam, 2002. Op vier punten constateren de auteurs overigens wel positieve effecten van de Europese werkgelegenheidsstrategie: de urgentie van de sluitende aanpak en het leven lange leren, de statistische monitoring van het beleid, en de kwantitatieve doelstelling ten aanzien van de arbeidsparticipatie van vrouwen.
- ⁴⁰ SER, *Advies Evaluatie van de Lissabon-strategie*, 04/10, Den Haag, 2004.
- ⁴¹ O'Connor, op. cit. 2006.
- ⁴² Cantillon, op. cit. 2004, p. 190.
- ⁴³ Atkinson, op. cit. 2002, p. 630.